Le financement de la Confédération

D'aujourd'hui à demain

Conseil économique du Canada

1982

Le financement de la Confédération

D'aujourd'hui à demain

Le financement de la Confédération

D'aujourd'hui à demain

Conseil économique du Canada

1982

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9

N° de catalogue EC 22-103/1982F
ISBN 0-660-90830-1

Canada: $9.95
à l'étranger: $11.95

Prix sujet à changement sans avis préalable

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada ix

1 Introduction 1
Les objectifs 1
Le contexte 2
Les problèmes 4
Le partage des responsabilités entre les gouvernements 4
La taille des gouvernements 4
La définition des priorités en matière de politiques économique et sociale 4
La prestation efficace des services publics et leur financement 5
La stabilité des recettes gouvernementales 5
Le caractère conditionnel des programmes 5
La péréquation 5
Coordination, stabilisation et harmonisation 6
La péréquation et la dépendance à l'égard de l'État 6
La révision à l'échelon intergouvernemental 6
Le déséquilibre fiscal 6
Aperçu du rapport 10

2 La péréquation fiscale : historique, objectifs et résultats 11
Les origines de la péréquation 11
Le programme de péréquation de 1957 13
Les principaux changements survenus depuis 1957 13
Les tentatives en vue de limiter les déboursés au titre de la péréquation 14
La clause d'exclusion touchant l'Ontario 15
Les conséquences financières des changements apportés 15
Le calcul des paiements de péréquation 15
Évaluation du programme de péréquation 17
Évaluation selon l'approche « brute » 18
Évaluation selon l'approche « nette » 19
Résumé et conclusions 22

3 Les principes de la péréquation 25
Avons-nous réellement besoin d'un programme de péréquation? 26
Péréquation et équité 27
Conceptions étroite et globale de l'équité 28

Principales sources de disparité sur le plan des avantages fiscaux nets 30
Autres facteurs influant sur l'importance et la répartition interprovinciale des avantages fiscaux nets 32
La péréquation et l'efficience 33
L'importance des migrations attribuables aux avantages fiscaux nets 34
Résumé de nos observations sur l'équité et l'efficience 34
Évaluation de diverses autres approches 34
Remplacement du programme de péréquation par un impôt négatif sur le revenu 34
La péréquation et les différences entre les provinces sur le plan des besoins ou du coût des services publics 35
Le traitement distinct des ressources renouvelables et non renouvelables dans la péréquation 35
Le recours à un indicateur macroéconomique pour déterminer les paiements de péréquation 35
La proposition du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux 36
La péréquation directe entre les provinces 36
Conclusions 37

4 La valeur des ressources naturelles au Canada 39
Le concept de rente économique 39
Estimation de la rente tirée des ressources naturelles 41
La rente économique sur la production du gaz naturel et du pétrole 41
La rente économique sur la production d'énergie hydro-électrique 42
La redistribution de la rente économique entre les provinces 43
La rente non récupérée sur le pétrole brut 43
La rente non récupérée sur le gaz naturel et les gaz de pétrole liquéfiés 44
La rente non récupérée sur l'hydro-électricité 44
La péréquation des recettes provenant des ressources naturelles 44
La répartition de la rente économique au Canada 44
Conclusions 47

5 Des principes à la pratique : la réforme de la péréquation 49
Simulation des changements envisagés dans le programme de péréquation 50
L'effet de diverses hypothèses concernant le traitement des recettes tirées des ressources naturelles 50
L'exclusion de la rente issue de l'hydro-électricité 51
L'inclusion de la rente issue de l'hydro-électricité 52
Projection des paiements de péréquation 53
Conclusions 56

6 Le financement des programmes établis et la politique sociale 57
La question fondamentale : les domaines de compétence 58

La question immédiate : les dépenses provinciales 60
L'évolution des dépenses des provinces dans le secteur de la santé 60
L'évolution des dépenses des provinces dans le secteur de l'enseignement postsecondaire 62
Les effets attribuables au FPE 63
Une question d'équité : l'équilibre fiscal entre les gouvernements 63
Le fardeau financier du fédéral 64
La situation des provinces « défavorisées » 65
Conclusions 66

7 Les dépenses au chapitre des services de santé au Canada 69
Comparaisons internationales 70
Historique des services de santé au Canada 71
La mise en place des programmes d'assurance-maladie 75
Variations entre les provinces dans les services de santé 77
Les dépenses de fonctionnement des hôpitaux 77
Le nombre de journées d'hospitalisation par habitant 79
Le coût par journée d'hospitalisation 80
Les hôpitaux psychiatriques et les autres établissements 81
Les dépenses relatives aux services médicaux 83
Le niveau des services 85
Conclusions 88

8 La Loi sur les accords fiscaux et la politique de stabilisation économique au cours des années 80 91
La politique de stabilisation 91
Les raisons à l'appui de la collaboration fédérale-provinciale en matière de politique de stabilisation 92
La portée et les limites de la collaboration fédérale-provinciale en matière de politique de stabilisation 93
Les accords fiscaux et la politique de stabilisation 93
Conclusions 95

9 Les accords de perception fiscale et les objectifs d'harmonisation fiscale et budgétaire 97
Les données du problème 97
Les accords de perception fiscale 98
Dispositions relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers 99
Dispositions relatives à l'impôt sur le revenu des sociétés 99
Historique de l'harmonisation fiscale 100
L'autonomie provinciale et l'efficience économique 103
La concurrence fiscale et les initiatives récentes des provinces 105
La garantie de recettes 105
L'administration des crédits d'impôt provinciaux 106
La promotion du développement économique provincial 106
Dispositions relatives à l'impôt étranger 109
Les sociétés de la Couronne 110
Conclusions 112

10 Les aspects politiques de la révision des accords fiscaux 115
La révision quinquennale des accords fiscaux 115

L'évolution des relations intergouvernementales 115
Le caractère officiel de la révision quinquennale 117
Le processus de révision quinquennale 118
L'évaluation de la révision des accords fiscaux 120
Les principes démocratiques et l'efficacité 120
Fédéralisme et interdépendance 125
Conclusions 128

11 Conclusions et recommandations 131
La nécessité d'apporter des changements à la Loi sur les accords fiscaux 131
Le déséquilibre fiscal et les propositions visant à réduire les transferts aux provinces 132
Le programme de péréquation 133
La recherche des principes qui doivent guider la péréquation 133
Le financement du programme de péréquation 136
La nature des paiements de péréquaiton 136
Le financement des programmes établis 138
Les options qui s'offrent dans le débat actuel 139
Les accords de perception fiscale et les objectifs d'harmonisation 143
Les mesures d'imposition discriminatoires 144
La concurrence fiscale entre les provinces 145
Les accords fiscaux et la politique de stabilisation 145
Les délibérations politiques entourant les accords fiscaux 146
Les principes démocratiques et l'efficacité du processus décisionnel 147
La révision quinquennale des accords fiscaux en régime fédéral 147
La réforme du processus 147

Dissidence et commentaires de Pierre Lortie 149

Appendices

A Certaines preuves empiriques concernant le rapport entre la péréquation, la structure fiscale et les migrations interprovinciales 153

B Le calcul de la rente sur les ressources naturelles et sa répartition entre les provinces 163

C Subventions à l'assurance-maladie et à l'enseignement postsecondaire : du partage des coûts au financement global 175

D Données statistiques relatives au chapitre 7 181

Notes 191

Liste des tableaux et graphiques 199

Membres de l'équipe 203

Ce document est signé par les membres du Conseil économique du Canada. M. Lortie exprime, cependant, des réserves qu'on trouvera après le chapitre 11.

Membres du Conseil économique du Canada

DAVID W. SLATER, président
PETER M. CORNELL, directeur
PATRICK ROBERT, directeur

PHILIP C. BARTER
Associé
Price Waterhouse and Co.
Vancouver

DAVID BLAIR
Vice-président, Région de l'Atlantique
Canadien National
Moncton

NORMAN A. BROMBERGER
Directeur général
Saskatchewan Co-operative Credit Society
Regina

ROBERT B. BRYCE
Fonctionnaire retraité
Ottawa

MILDRED S. DOBRIN
Vice-présidente et directrice générale
Miracle Mart
Montréal

G. CAMPBELL EATON
Directeur administratif
Newfoundland Tractor and Equipment Co. Ltd.
Saint-Jean

EILEEN FORBOM
Directrice générale
United Broadcasting Limited
Sudbury

SHIRLEY B. GOLDENBERG
Professeur, Faculté d'administration
Université McGill
Montréal

KALMEN KAPLANSKY
Attaché de recherches supérieures
Institut des droits de la personne
Université d'Ottawa, Ottawa

PIERRE LORTIE
Président
Bourse de Montréal
Montréal

ALASTAIR H. ROSS
Président
Allaro Resources Ltd.
Calgary

PATRICK SHIMBASHI
Agriculteur
Taber (Alberta)

J. HUGH STEVENS
Président du conseil
Canada Wire and Cable Company Limited
Toronto

RALPH G. M. SULTAN
Vice-président
Hudson Bay Mining and Smelting Co. Limited
Toronto

ROY VOGT
Professeur, Collège St-Paul
Université du Manitoba
Winnipeg

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

.. chiffre non disponible
... n'ayant pas lieu de figurer
-- infime
- néant ou zéro
e estimation.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

1 Introduction

Les objectifs

Tous les cinq ans, le gouvernement fédéral et les provinces procèdent à une révision des accords fiscaux fédéraux-provinciaux. Le principe de ces révisions quinquennales est respecté depuis la signature, il y a quelque 40 ans, des accords intergouvernementaux dits « de temps de guerre », précurseurs des accords actuels.

Le gouvernement fédéral et les provinces sont actuellement engagés dans l'une de ces révisions. Bien que les liens financiers entre les deux niveaux de gouvernement soient multiples, la présente révision porte principalement sur une loi fédérale intitulée « Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis » [Loi sur les accords fiscaux, par la suite]. Les principales dispositions de cette loi se rapportent aux accords de perception fiscale, au régime de péréquation et au financement des programmes établis (FPE). Normalement, la révision devrait se terminer avant le 31 mars 1982, date d'expiration du régime actuel de péréquation, et être suivie d'une nouvelle loi qui régira ces mêmes programmes pour une autre période de cinq ans.

La révision des accords fiscaux et, bien entendu, les accords eux-mêmes sont de la plus haute importance pour les Canadiens, comme en témoigne l'ampleur même des ressources qui y sont consacrées. Conformément aux dispositions des divers programmes en vigueur, le gouvernement fédéral transférera, en 1980-1981, 13 milliards de dollars en espèces aux provinces, ce qui représente environ 20 % du total des dépenses fédérales. Ces transferts en espèces fourniront 50 % des recettes totales des provinces de l'Atlantique (tableau 1-1). De cette somme, quelque 10 milliards de dollars seront versés aux termes des programmes couverts par la Loi sur les accords fiscaux. De plus, les transferts d'impôts que les provinces ont accumulés au cours des années en paiement partiel des programmes conjoints représenteront une valeur d'environ 5 milliards de dollars en 1981-1982.

Mais bien au-delà de la question des fonds considérables qui y sont engagés, les arrangements fiscaux reflètent les caractéristiques fondamentales

Tableau 1-1

Transferts[1] du gouvernement fédéral aux provinces en pourcentage de l'ensemble des recettes générales brutes, Canada, 1957-1980

En pourcentage

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
1957	52,7	55,6	46,6	45,7	13,0	17,6	47,1	28,4	21,7	28,2
1962	59,9	51,7	44,2	46,3	27,7	22,1	30,5	25,6	22,0	18,6
1967	61,7	57,1	54,6	48,5	23,7	18,1	34,0	25,7	20,3	15,5
1972	52,3	50,1	42,0	43,4	21,4	19,3	32,3	37,2	20,3	15,7
1977	47,1	54,8	46,6	47,4	23,5	17,6	34,9	18,2	9,7	16,4
1980	47,7	52,8	45,8	43,9	21,6	17,3	37,6	16,9	7,7	16,1

1 À l'exclusion des transferts d'impôts.

SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

de l'environnement économique et politique du Canada, en particulier :

- La taille importante du gouvernement fédéral et des provinces par rapport à l'économie dans son ensemble;
- L'autonomie du gouvernement fédéral et des provinces dans la mise en œuvre d'une gamme étendue et complexe de programmes sociaux et économiques;
- Le degré d'interdépendance élevé des gouvernements, caractérisé dans de nombreux programmes par des politiques concertées et un partage des responsabilités.

Malgré leur portée, les arrangements fiscaux demeurent un sujet complexe et souvent mal compris. En publiant le présent rapport, l'un des objectifs du Conseil économique est d'aider les Canadiens à mieux connaître la nature des programmes couverts par ces accords intergouvernementaux et à réaliser la place importante qu'ils occupent dans leur vie quotidienne.

L'analyse présentée dans ce document porte principalement sur trois grands programmes contenus dans la Loi sur les accords fiscaux, soit les ententes de perception fiscale, le régime de péréquation et le financement des programmes établis. Elle ne s'arrête donc pas à d'autres programmes fédéraux-provinciaux importants qui se situent en dehors du cadre de cette Loi, par exemple le Régime d'assistance publique du Canada, les programmes relevant du ministère fédéral de l'Expansion économique régionale et ceux qui se rapportent à la formation de la main-d'œuvre, pour n'en nommer que quelques-uns. Soulignons toutefois que certains des programmes qui ne sont pas régis par la Loi, notamment le Régime d'assistance publique du Canada, ont été au centre des débats lors de révisions antérieures.

Nous avons limité l'objet du présent rapport aux programmes couverts par la Loi sur les accords fiscaux pour un certain nombre de raisons. Entre autres, ces programmes comptent pour 75 % de tous les transferts du fédéral aux provinces. De plus, la révision entreprise par le gouvernement fédéral et les provinces dans le cadre des négociations sur les accords fiscaux porte sur ces programmes.

Le rapport n'aborde que les questions touchant les ententes fiscales entre le fédéral et les provinces; il ne traite pas du financement des administrations locales et des relations entre ce palier de gouvernement et les autres. Plusieurs des questions qui surgissent dans le domaine des rapports fiscaux entre le pouvoir fédéral et les provinces se posent également dans le contexte des ententes passées entre les gouvernements provinciaux et les administrations locales. Nous ne voulons pas dire par là que ces dernières sont sans importance, mais elles sortent tout simplement du cadre du présent rapport.

Outre qu'il cherche à mieux faire connaître ce dossier, le rapport vise également à fournir des données pertinentes à ceux qui, au sein des divers gouvernements, sont appelés à participer au processus décisionnel. Bien que des modifications importantes aient été apportées à ces programmes lors de la révision de 1977, nous sommes convaincus que l'évolution de la situation et l'expérience pratique acquise depuis exigent que l'on procède à nouveau à une redéfinition fondamentale des politiques qui inspirent ces programmes. Il semblerait prématuré, cependant, d'inclure dans le processus de révision qui s'amorce plusieurs des changements majeurs envisagés, car les questions à résoudre sont complexes et des lacunes importantes restent à combler au niveau des données et de l'analyse.

À notre avis, les dirigeants gouvernementaux devraient entreprendre le plus rapidement possible les études et les discussions préalables à ces transformations, et certainement bien avant la prochaine série de négociations fédérales-provinciales qui doit avoir lieu en 1987. L'adoption de propositions visant à mettre en œuvre des changements d'envergure exige l'appui du public et des gouvernements, et celui-ci ne peut s'obtenir qu'après un examen approfondi et un débat public complet de la question. Les responsables de l'élaboration des politiques dans ce domaine devraient accorder une attention particulière à l'étude des considérations à long terme touchant aux accords fiscaux.

Bref, voici quels sont les principaux objectifs du rapport :

- En regard des conditions actuelles et prévisibles, examiner et déterminer le bien-fondé des arrangements fiscaux et des accords de transfert entre les gouvernements au Canada, en particulier le régime de péréquation, le financement des programmes établis et les ententes de perception fiscale;
- Explorer la possibilité d'apporter certains changements fondamentaux à long terme, ainsi que des modifications de moindre importance qui pourraient être mises en œuvre immédiatement;
- Favoriser une meilleure compréhension de ces accords et des questions qui s'y rattachent.

Le contexte

Pour bien comprendre la nature et l'évolution du régime actuel, il faut retracer l'historique, parfois complexe, des divers programmes qui ont précédé ceux qui figurent maintenant dans la Loi sur les accords fiscaux. Nous aborderons en détail, plus loin

dans le rapport, les étapes chronologiques qui ont conduit à la présente Loi mais, dans l'intervalle, une brève description de l'évolution de ces accords permettra au lecteur de mieux en saisir la teneur et de se familiariser avec le contexte dans lequel ils s'inscrivent.

Très tôt dans l'histoire du Canada, le besoin s'est fait sentir de parvenir à une collaboration et à une consultation sur les questions fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces. C'est en partie le versement de subventions aux provinces, auquel s'était engagé le gouvernement fédéral, qui a scellé l'entente sur la Confédération. Ces subventions avaient pour objet de dédommager les provinces pour la perte de pouvoirs fiscaux découlant du partage des compétences inscrit dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB); ces transferts firent l'objet de nombreux débats et modifications durant les premières années d'existence de la nouvelle nation.

Sans nier l'importance de ces premiers rapports intergouvernementaux en matière fiscale, précisons que les principaux éléments des arrangements fiscaux actuels se sont développés à la faveur de la croissance des activités gouvernementales. Dès la Grande Dépression des années 30, l'intervention des gouvernements s'est faite de plus en plus sentir dans les affaires économiques et sociales. En assumant ces nouvelles responsabilités, les pouvoirs publics manifestaient leur volonté de chercher à réaliser le « plein » emploi, d'assurer la croissance économique, de libéraliser le commerce, de voir au développement régional et d'investir dans l'infrastructure. Inévitablement, les gouvernements ont dû, pour exercer ces responsabilités, développer leurs rapports mutuels et prendre en commun un nombre sans cesse croissant de décisions dans le domaine fiscal.

La publication en 1940 du rapport sur les relations entre le Dominion et les provinces [la Commission Rowell-Sirois] a constitué un point marquant dans l'évolution de ces accords[1]. Face aux nouvelles responsabilités des gouvernements et au dilemme posé par la situation économique des années 30, la Commission recommandait que le gouvernement fédéral prenne à sa charge les dettes de toutes les provinces et assume la responsabilité de venir en aide aux chômeurs. Elle préconisait en outre que le gouvernement fédéral verse des subventions aux provinces les moins fortunées afin que celles-ci puissent ramener au niveau national leurs normes de services. En retour, la Commission recommandait que les provinces renoncent à leurs droits sur plusieurs impôts, y compris l'impôt sur le revenu des particuliers, les impôts directs sur les sociétés et les droits de succession.

Bien que le rapport de la Commission ait été rejeté par trois provinces, le gouvernement fédéral parvint, en raison des circonstances particulières de la Deuxième Guerre mondiale, à persuader les provinces de renoncer aux droits qu'elles avaient, en vertu de la Constitution, de percevoir des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés en échange de transferts en espèces calculés en fonction du nombre d'habitants; ces arrangements devinrent connus par la suite sous l'expression « accords de location fiscale ». Depuis lors, le gouvernement fédéral perçoit les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés dans la plupart des provinces. Au cours des dernières années, ces impôts ont été collectés au nom des provinces elles-mêmes. Il existe également depuis plusieurs années des ententes destinées à assurer l'harmonisation des impôts fédéraux et provinciaux.

La proposition contenue dans le rapport Rowell-Sirois visant à verser des subventions calculées d'après la norme nationale a pris bien plus de temps à se matérialiser. Toutefois, même les accords de location fiscale, en vigueur durant la guerre et dans les années qui la suivirent, s'inscrivaient déjà en partie dans la logique du rapport de la Commission; avec l'adoption du régime de péréquation en 1957, la notion même de péréquation mise de l'avant dans le rapport de la Commission fut officiellement reconnue.

Les autres éléments importants des accords fiscaux actuels – les ententes sur le financement des programmes établis dans le domaine de la santé et de l'enseignement postsecondaire – tirent essentiellement leurs origines du système social qui s'est développé entre la fin des années 50 et le début des années 70. Avant 1977, les programmes qui font à présent partie du régime de financement des programmes établis étaient défrayés en vertu d'une entente de partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les programmes à frais partagés remontent à une période assez lointaine, en particulier dans les domaines du transport, de l'agriculture et des pensions. Cependant, c'est au cours de l'après-guerre que le gouvernement central prit l'initiative d'instituer la plupart des programmes à frais partagés touchant aux services hospitaliers, aux soins médicaux et à l'enseignement postsecondaire, malgré les problèmes soulevés sur le plan de la compétence du pouvoir fédéral dans ces sphères d'activité. En 1977, ces programmes furent regroupés dans le régime de financement des programmes établis, qui fonctionne selon un système de subvention globale. Contrairement aux autres programmes à frais partagés, les soins de santé et l'enseignement postsecondaire furent alors considérés comme des programmes « établis » ayant fait leurs preuves et,

par conséquent, le gouvernement central était disposé à en confier la gestion aux provinces sans y rattacher de nombreuses conditions.

Les problèmes

Le Conseil est d'avis que les arrangements fiscaux actuels offrent de nombreux avantages. Globalement, il semble qu'il y ait plus de points à conserver qu'à modifier. Néanmoins, un certain nombre de questions soulevées récemment remettent en cause quelques-uns des aspects fondamentaux des accords actuels. Dans la présente section, nous allons décrire les problèmes qui se posent, « sous toutes réserves » pour reprendre une expression juridique, afin de définir dès le départ les éléments du débat relatif aux accords fiscaux. Dans le reste du rapport, nous analyserons plusieurs de ces problèmes et signalerons ceux qui méritent notre attention.

Le partage des responsabilités entre les gouvernements

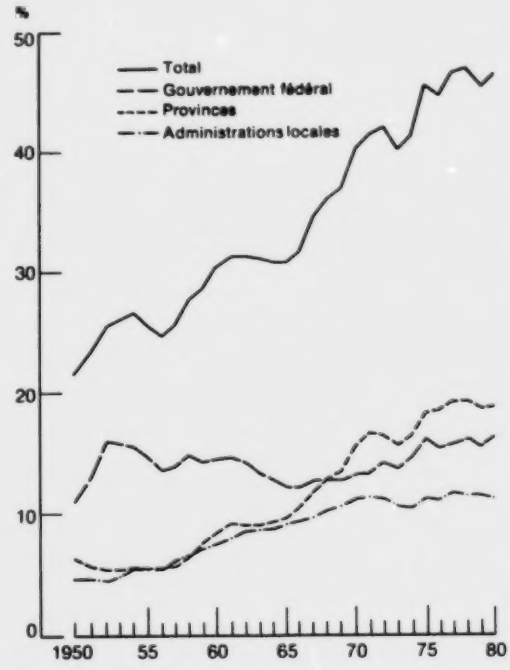
Le débat autour de cette question est lié directement au phénomène d'interdépendance qui caractérise les arrangements fiscaux, comme nous l'avons mentionné précédemment. Certains voient ce partage des responsabilités au sein des programmes assujettis aux accords fiscaux comme un facteur positif. Dans cette perspective, ils voudraient que les intérêts fédéraux et provinciaux soient encore plus intégrés afin de favoriser l'élaboration de politiques conjointes dans le cadre de ces accords. D'autres, par contre, soutiennent que cette interdépendance comporte une faiblesse fondamentale, car le public peut difficilement identifier les responsabilités de chaque gouvernement. Ceux qui défendent ce dernier point de vue sont en faveur d'un « désenchevêtrement » des responsabilités et des programmes fédéraux-provinciaux. Ils estiment en effet que les dépenses d'un gouvernement devraient être à la mesure de sa capacité fiscale autonome.

La taille des gouvernements

Les divers paliers de gouvernement sont engagés dans un réseau imposant et complexe d'activités au sein de notre société. Au cours des cinq dernières années, les dépenses du gouvernement fédéral, des provinces et des administrations locales ont compté au total pour environ 40 % du produit national brut (graphique 1-1). Pour certains, l'ampleur même des activités gouvernementales entrave le fonctionnement efficace de l'économie canadienne. La réduction de la taille globale des gouvernements, à laquelle ils songent, risquerait d'affecter les programmes sociaux et économiques établis en vertu de ces arrangements fiscaux. La seule option qui s'offre, pour ceux qui favorisent une telle orientation, est de réduire ou de supprimer une partie de ces programmes.

Graphique 1-1

Dépenses[1] du gouvernement fédéral, des provinces et des administrations locales en pourcentage du produit national brut, 1950-1980



1 Après transferts en espèces aux autres paliers de gouvernement.

SOURCE Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº 13-201.

La définition des priorités en matière de politique économique et sociale

Quel palier de gouvernement – fédéral ou provincial – devrait assumer un rôle prépondérant dans l'établissement des priorités économiques et sociales au Canada ? Cette question importante, qui touche directement aux ententes en matière fiscale, est toujours d'actualité. La révision quinquennale des accords fiscaux est une tribune dont se sert chaque gouvernement pour essayer d'établir ses priorités en matière de politique sociale et économique, en consultation avec les autres gouvernements. Par conséquent, les arrangements fiscaux touchent à des questions fondamentalement liées au pouvoir politique et au rôle que joue, aux yeux du public, chaque

palier de gouvernement dans la prestation des programmes sociaux et économiques.

La prestation efficace des services publics et leur financement

Beaucoup de Canadiens estiment que les modalités de prestation et de financement des services publics au Canada donnent lieu à une certaine inefficacité. Cette question s'applique tout particulièrement aux programmes régis par la Loi sur les accords fiscaux. Certains désirent un plus grand contrôle des provinces sur ces programmes; d'autres, au contraire, veulent que le gouvernement fédéral intervienne de façon plus directe pour faire respecter les normes nationales.

La stabilité des recettes gouvernementales

L'un des objectifs des accords fiscaux est d'assurer une certaine stabilité aux recettes provinciales. Les arrangements fiscaux revêtent une telle importance pour certaines provinces qu'il est nécessaire de prévoir que des consultations seront tenues avant d'y faire toute modification importante. La présente Loi sur les accords fiscaux, comme celles qui l'ont précédée, contient déjà des dispositions à cet effet. Certains estiment, cependant, qu'aucun changement ne devrait être apporté aux accords fiscaux sans avoir été annoncé longtemps à l'avance. Dans une telle éventualité, les provinces seraient en outre obligatoirement consultées. Ainsi, les gouvernements provinciaux seraient mieux en mesure de parer à toute diminution imprévue des transferts fédéraux.

Le caractère conditionnel des programmes

Les modalités de financement des programmes relatifs à l'assurance-maladie, à l'assurance-hospitalisation et à l'enseignement postsecondaire ont été profondément modifiées lorsque ces programmes ont été intégrés aux accords sur le financement des programmes établis conclus en 1977. Tel que souligné précédemment, ces programmes étaient financés jusqu'en 1977 à partir d'un système de partage des coûts entre le fédéral et les provinces, aux termes duquel le gouvernement fédéral liait directement ses contributions au coût de certains services précis. Depuis 1977, les transferts fédéraux destinés aux programmes « établis » ont pris la forme de subventions globales, auxquelles on rattache moins de conditions quant aux services que doivent dispenser les provinces.

Les avis demeurent partagés sur les avantages et les inconvénients respectifs de chaque mode de financement. Certains prétendent que la nature inconditionnelle des accords actuels ne garantit pas le respect de normes nationales dans le domaine de la santé ni le financement convenable de l'enseignement postsecondaire. D'autres maintiennent que les provinces sont mieux placées que le gouvernement fédéral pour déterminer la nature des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire qui conviennent aux besoins de la population; il faudrait donc, dans cette perspective, diminuer le nombre de conditions liées au versement des transferts fédéraux.

La péréquation

L'augmentation rapide des prix mondiaux du pétrole au cours de la dernière décennie a entraîné une série d'ajustements à la formule servant à calculer les transferts fédéraux ou les sommes pouvant être réclamées par les provinces au titre de la péréquation. L'accroissement considérable des recettes provenant du pétrole et du gaz dans les provinces productrices menaçait de faire augmenter sensiblement les paiements de péréquation versés par le gouvernement fédéral. On a donc apporté des modifications à la Loi et fixé un plafond aux recettes tirées du pétrole et du gaz qui entrent dans le calcul de la péréquation. Comme ce sont essentiellement les provinces de l'Ouest qui touchent des recettes provenant de l'exploitation des hydrocarbures, le gouvernement fédéral aurait été tenu de verser d'importantes sommes aux provinces moins favorisées, même si lui-même ne bénéficiait d'aucune augmentation correspondante de ses recettes. Le gouvernement fédéral a donc apporté un certain nombre de modifications à la Loi pour limiter ses obligations à cet égard.

Le régime de péréquation souffre essentiellement d'un manque d'orientation générale, comme en témoignent les changements ponctuels qu'on lui a fait subir ces dernières années et la grande diversité des propositions de réforme. Peut-être plus important encore est le fait qu'on ait remis en cause l'objet même de ce régime. On a fait valoir, par exemple, que la redistribution régionale opérée par ces transferts ne favorisait pas une affectation efficiente des ressources dans l'économie et qu'il fallait y substituer un programme de transferts « axé sur les personnes », comme par exemple un régime de revenu annuel garanti. Visiblement, on ne s'entend pas à l'heure actuelle sur les principes qui devraient guider la péréquation.

Il est bon de noter également que le régime de péréquation n'est pas le seul programme régi par la Loi sur les accords fiscaux qui ait expressément pour objet d'augmenter les recettes des provinces moins bien nanties. Comme on l'a indiqué, les programmes de subventions conditionnelles dans le domaine de la

santé et de l'enseignement postsecondaire ont été remplacés, en 1977, par des subventions globales versées aux provinces au prorata du nombre de résidants. Certains ont proposé que tous ces programmes soient regroupés en un seul et qu'on y intègre également le régime de péréquation, car ils visent essentiellement le même objectif.

Coordination, stabilisation et harmonisation

Si, dans les milieux économiques, on insiste moins depuis quelque temps sur le recours aux politiques budgétaires pour influer sur le comportement de l'économie, on ne continue pas moins de reconnaître la nécessité d'en arriver à des mesures de stabilisation concertées. Depuis les années 50, il s'est produit un glissement du pouvoir financier en faveur des provinces. En fait, la part provinciale des recettes après transferts de l'ensemble des gouvernements a augmenté régulièrement depuis cette époque (graphique 1-1). Certains observateurs prétendent que la capacité du gouvernement fédéral de mettre en œuvre des politiques de stabilisation économique a été sérieusement réduite en raison de cet effritement du pouvoir central. D'autres, par contre, affirment que les gouvernements provinciaux n'ont pas les pouvoirs voulus pour mettre en œuvre des politiques de stabilisation qui seraient adaptées aux besoins de leur région.

Un autre sujet débattu depuis longtemps est celui de l'harmonisation des impôts. Depuis 1947, la tendance a été vers la décentralisation des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, ce qui s'est traduit par un partage beaucoup plus souple des impôts sur le revenu entre le gouvernement fédéral et les provinces. L'harmonisation des impôts s'effectue essentiellement aujourd'hui par le biais des ententes de perception fiscale, qui font également partie des accords fiscaux. L'objectif visé par ces ententes est de définir des règles qui permettent d'éviter la « double » imposition des revenus ou le retour à la « jungle fiscale » des années 30. À cet égard, les pourparlers récents entre les divers gouvernements au sujet de l'adoption d'un « code de conduite » méritent d'être soulignés. Ce code servirait à établir les grands principes de la collaboration intergouvernementale en matière de politiques fiscale et budgétaire.

La péréquation et la dépendance à l'égard de l'État

Une des questions fondamentales qui se posent au moment d'évaluer le régime de péréquation actuel touche à l'incompatibilité latente entre l'objectif d'efficience dans l'espace économique canadien, d'une part, et les effets régionaux des transferts intergouvernementaux, de l'autre. Certains économistes ont prétendu que le régime de péréquation empêchait une affectation efficiente des ressources au sein de l'économie, car il contribue à maintenir du capital et de la main-d'œuvre dans des régions où leur productivité est faible.

On a également soutenu que le régime de péréquation et d'autres programmes de transfert avaient mené à une prépondérance malsaine des dépenses gouvernementales dans les économies des provinces « défavorisées »; certaines parmi celles-ci deviendraient de plus en plus tributaires de ces transferts, dans une dynamique de dépendance croissante à l'égard de l'État-providence. On affirme ainsi que les provinces moins fortunées sont amenées à voter des lois contraires à leur bien-être économique à long terme. Et, en raison des stimulants inhérents au système, les provinces n'assumeraient pas entièrement les coûts politique et économique de lois qui ont pour effet de perpétuer les disparités régionales.

La révision à l'échelon intergouvernemental

Le Canada se distingue notamment par la multiplicité des consultations qui se tiennent entre le gouvernement fédéral et les provinces, et par la collaboration étroite qui intervient dans plusieurs domaines où les pouvoirs publics sont présents. La révision quinquennale des arrangements fiscaux est l'un des nombreux exemples de ces rapports intergouvernementaux. Ces mécanismes de consultation entre les deux paliers de gouvernement ont fait l'objet de critiques sur un certain nombre de points importants, en particulier le niveau d'ouverture des débats, la participation, la responsabilité respective des divers intervenants, ainsi que l'efficacité du processus décisionnel. Le fédéralisme canadien étant à l'ordre du jour en cette période de débats constitutionnels, beaucoup s'interrogent également sur le rôle et les pouvoirs que devraient avoir les gouvernements, en particulier dans le domaine des relations fédérales-provinciales.

Le déséquilibre fiscal

La question peut-être la plus controversée dans le contexte des négociations actuelles sur les accords fiscaux est celle du « déséquilibre fiscal ». Le ministre fédéral des Finances, M. MacEachen, a soutenu que l'existence de ce déséquilibre est confirmée par le déficit important et persistant du gouvernement fédéral par rapport à l'excédent global des provinces[2]. Cet argument va peser lourdement sur les négociations, puisque c'est la principale raison invoquée par le gouvernement fédéral pour annoncer

son intention de réduire le montant des transferts fédéraux nets aux provinces de 1,5 milliard de dollars au cours des deux prochains exercices financiers. Le bien-fondé d'une diminution du montant des transferts fédéraux sera examiné plus loin, mais l'ampleur des coupures envisagées nous incite à traiter quelque peu de la question du déséquilibre fiscal en début de rapport.

L'équilibre entre la capacité financière des gouvernements et les dépenses qu'ils doivent faire pour assumer leurs responsabilités constitutionnelles semble être une source de tension continuelle dans la plupart des États fédéraux. Le Canada ne fait pas exception à cet égard.

La question se pose sur deux plans. Il y a tout d'abord le problème des disparités qui existent dans la capacité financière des divers gouvernements provinciaux de remplir des fonctions constitutionnelles identiques. Comme ces disparités touchent le même palier de gouvernement, on qualifie souvent le problème de déséquilibre fiscal « horizontal ». Au Canada, on tente d'atténuer ce déséquilibre au moyen du régime fédéral de péréquation.

Les situations budgétaires respectives du gouvernement fédéral et des provinces au cours des vingt dernières années ont mis en évidence un deuxième type de déséquilibre fiscal : celui qui pourrait exister entre le gouvernement fédéral, d'un côté, et l'ensemble des gouvernements provinciaux, de l'autre. Comme cette question touche à la capacité financière et aux responsabilités des deux ordres de gouvernement dans notre régime fédéral, on la décrit souvent comme un problème de déséquilibre fiscal « vertical ».

La question du déséquilibre fiscal vertical se pose depuis déjà longtemps. Ainsi, dans les années 60, les gouvernements provinciaux affirmaient que les dépenses publiques augmentaient plus rapidement dans les domaines de compétence provinciale, comme la santé et l'éducation, tandis que les recettes provinciales bénéficiaient moins directement de la croissance économique que celles du gouvernement central. Cette situation expliquait, selon les provinces, la tendance persistante à l'accumulation d'excédents budgétaires au niveau fédéral et de déficits pour les provinces. Les gouvernements provinciaux firent alors valoir que le « gâteau » fiscal que devaient se partager les gouvernements était limité et que, pour rectifier ce déséquilibre, il fallait transférer certaines recettes fiscales du gouvernement fédéral aux provinces. Le gouvernement fédéral répliqua que les provinces n'avaient qu'à augmenter leurs propres taux d'imposition pour financer les services sans cesse croissants qu'elles dispensaient. Bien que le fédéral n'ait jamais reconnu la validité des arguments avancés par les provinces, il est bon de rappeler que celui-ci procéda, durant les années 60, à des transferts de recettes provenant de l'impôt fédéral, à titre de contribution aux programmes à frais partagés.

Plus récemment, c'est le gouvernement fédéral qui a prétendu qu'il y avait un déséquilibre fiscal vertical au Canada. Pour la première fois dans l'histoire de la Loi sur les accords fiscaux, le gouvernement central aborde la révision de 1982 dans l'optique d'une réduction des transferts aux provinces.

Dans l'analyse de la question du déséquilibre fiscal entre les deux paliers de gouvernement, il est important de faire la distinction entre les problèmes économiques à long terme, qui nécessitent un ajustement *structurel* important, et les problèmes de politique sociale qui peuvent être réglés par des décisions politiques.

Avant de pouvoir dire que le déséquilibre fiscal est lié à un problème économique « structurel », il faut établir que l'un des paliers de gouvernement n'a pas accès à suffisamment de recettes pour pouvoir s'acquitter de ses obligations à l'égard des citoyens aux termes de la Constitution. Or, à l'heure actuelle, il ne fait aucun doute que les deux paliers de gouvernement au Canada ont déjà accès à toutes les sources de recettes importantes. Il s'ensuit que la solution à un déséquilibre fiscal touchant l'un des paliers de gouvernement doit reposer essentiellement sur une augmentation des impôts, une compression des dépenses ou les deux à la fois. Dans le contexte canadien, il serait donc difficile de prétendre que le déséquilibre fiscal résulte d'un problème économique « structurel » à long terme.

Mais, même si ce déséquilibre n'est pas d'ordre structurel, sa suppression n'en exige pas moins des choix politiques et sociaux difficiles. Il n'est pas d'un grand secours, pour les dirigeants politiques, d'entendre dire que tout ce qu'il y a à faire pour supprimer un déficit est de diminuer les dépenses ou d'augmenter les impôts, ou encore de recourir simultanément à ces deux mesures.

Cela dit, il reste quelques questions difficiles à aborder dans le dossier du déséquilibre fiscal. Il faut se demander, entre autres, si les arrangements fiscaux n'ont pas été l'une des causes de la situation déficitaire du gouvernement fédéral et s'il serait opportun de diminuer les transferts aux provinces pour corriger le déséquilibre. Certains affirment que les programmes régis par les accords fiscaux ont été conçus à une époque où la conjoncture économique était beaucoup plus favorable qu'elle ne l'est aujourd'hui, en particulier lors des négociations de 1972 et 1977. Pour cette raison, on estime que le

montant des transferts fédéraux aux provinces doit faire l'objet d'un réexamen.

Pour juger du bien-fondé de ces arguments, il est utile de se pencher sur la nature du déficit fédéral et ses causes. De façon générale, on peut dire qu'il y a déficit lorsque le total des dépenses excède le total des recettes. Suivant cette logique, tout programme qui contribue à augmenter les dépenses du budget fédéral est en partie responsable du déficit actuel.

Quel rôle les transferts fédéraux aux provinces ont-ils dans les dépenses du budget fédéral ? Le tableau 1-2 indique la répartition en pourcentage des dépenses courantes du gouvernement fédéral, à l'exclusion du service de la dette, pour les années 1960 à 1981, ainsi que le solde budgétaire enregistré à chaque année. Si les transferts aux autres paliers de gouvernement représentent une part importante du total des dépenses fédérales (environ 25 %), on peut difficilement affirmer qu'ils ont joué un rôle important dans le déficit croissant du gouvernement central entre 1975 et 1981, tel qu'il apparaît à la colonne 6 du tableau 1-2. Les transferts aux autres gouvernements ont représenté une proportion à peu près constante du total des dépenses fédérales (à l'exclusion du service de la dette) durant toute cette période. En fait, les parts relatives des principaux postes budgétaires dans l'ensemble des dépenses fédérales ont bien peu varié au cours de ces années.

Si aucun poste de dépenses, pas plus les transferts fédéraux aux provinces que les autres, n'est la « cause » du déficit, c'est donc qu'il faut en chercher la raison du côté des recettes. Bien que, globalement, les dépenses du gouvernement fédéral soient restées à peu près équivalentes à 21 % de la dépense nationale brute entre 1975 et 1981, ses recettes ont par contre perdu graduellement du terrain, passant de 19 % de la DNB en 1975 à 16 % en 1978 et 1979. Il est donc clair que le déficit fédéral croissant dans la deuxième moitié de la dernière décennie est plus directement lié à une diminution relative des recettes du gouvernement fédéral qu'à une augmentation de ses dépenses.

Quelles sont les causes principales du fléchissement des recettes fédérales ? Pour une large part, on peut attribuer la progression du déficit fédéral entre

Tableau 1-2

Répartition des dépenses fédérales, à l'exclusion du service de la dette publique, par type de dépenses, 1960-1981[1]

	Biens et services	Transferts aux particuliers	Transferts aux gouvernements	Divers	Total	Excédent ou déficit (-) du gouvernement fédéral
	(en pourcentage)					(en millions de dollars)
1960	42,1	34,2	17,2	6,5	100	-229
1961	42,4	32,9	18,5	6,2	100	-410
1962	42,3	33,2	17,9	6,5	100	-507
1963	40,6	33,1	18,2	8,0	100	-286
1964	40,4	32,9	18,4	8,3	100	345
1965	39,6	32,3	20,0	8,1	100	544
1966	40,0	30,4	20,4	9,3	100	231
1967	38,4	31,4	21,5	8,7	100	-84
1968	37,6	31,9	23,0	7,5	100	-11
1969	37,2	31,6	23,9	7,3	100	1 021
1970	35,2	31,4	26,3	7,2	100	266
1971	33,3	31,4	29,0	6,3	100	-145
1972	31,6	35,9	26,4	6,1	100	-568
1973	31,7	36,5	25,1	6,7	100	387
1974	29,7	34,9	24,7	10,7	100	1 109
1975	27,2	34,6	25,0	13,2	100	-3 805
1976	29,3	34,9	25,8	10,0	100	-3 391
1977	29,7	34,9	26,5	8,9	100	-7 303
1978	29,0	35,4	26,3	9,3	100	-10 654
1979	29,2	33,6	26,9	10,3	100	-9 213
1980	27,4	33,1	25,6	14,0	100	-10 697
1981	27,1	32,2	25,8	14,9	100	-6 674

1 Données observées de 1960 à 1980 et projetées pour 1981.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada et des estimations du Conseil économique du Canada.

1975 et 1980 à la détérioration de la situation économique. Le piètre rendement de l'économie a eu tendance à ralentir la croissance des recettes, tout en augmentant les dépenses de divers programmes comme celui de l'assurance-chômage. La relation qui existe entre le comportement de l'économie et le déficit budgétaire est souvent attribuée à la présence de certains mécanismes de stabilisation automatique dans les politiques économiques du gouvernement fédéral. Selon les estimations du Conseil, qui reposent sur le modèle économétrique CANDIDE[3], plus de 60 % du déficit fédéral de l'année en cours serait attribuable à la situation de l'économie, qui ne fonctionne pas à pleine capacité.

Outre l'impact des mauvais résultats de l'économie sur le déficit fédéral, il se trouve que le gouvernement central a réduit sensiblement la cadence de ses rentrées de fonds en introduisant un certain nombre de mesures fiscales discrétionnaires depuis 1972. L'effet cumulé de ces mesures a été de retrancher un montant supérieur à 14 milliards de dollars des recettes que le gouvernement fédéral aurait pu toucher en 1979. À elle seule, l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers, instituée en 1973, a contribué à diminuer les recettes fédérales d'environ 6 milliards de dollars en 1979[4].

Si l'on veut présenter un tableau juste du déficit et de ses causes, il est nécessaire de voir les effets d'un autre programme de dépenses du gouvernement fédéral. La politique de subvention des importations de pétrole par le biais du programme d'indemnisation pétrolière a coûté en moyenne au gouvernement fédéral plus d'un milliard de dollars chaque année depuis 1974. Avant 1980, cependant, ces dépenses étaient généralement plus que compensées par les recettes combinées de la taxe à l'exportation du pétrole, des prélèvements d'indemnisation pétrolière et de la taxe d'accise sur l'essence. Ce n'est qu'en 1980, comme l'indique le tableau 1-3, que le solde des comptes du gouvernement fédéral au chapitre du pétrole est devenu négatif.

Il est important de souligner que le gouvernement fédéral a pris des mesures qui auront pour effet de diminuer sensiblement le coût du programme d'indemnisation des importations de pétrole et d'augmenter considérablement les recettes qu'il tire des taxes imposées dans le secteur pétrolier. Le Programme énergétique national de même que les nouveaux accords sur le prix de l'énergie auxquels sont parvenus le gouvernement fédéral et les provinces productrices de pétrole et de gaz vont contribuer à améliorer de manière appréciable les perspectives budgétaires du gouvernement central au cours de la présente décennie.

L'analyse du déséquilibre fiscal vertical ne saurait être complète sans un examen de la situation budgétaire des provinces. S'il semble qu'il y ait de bonnes chances de voir s'améliorer la situation budgétaire du gouvernement fédéral, la plupart des provinces doivent par contre s'attendre à ce que leur déficit aille en s'élargissant au cours des cinq prochaines années. Les chiffres sont particulièrement frappants lorsqu'on fait la distinction entre les perspectives budgétaires actuelles et futures de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan, et celles des autres provinces canadiennes. Si on retire

Tableau 1-3

Recettes et dépenses du gouvernement fédéral liées au pétrole, Canada, 1973-1980

En millions de dollars

	Recettes			Dépenses		
	Taxe à l'exportation de pétrole	Taxe d'accise sur l'essence	Prélèvement d'indemnisation pétrolière	Paiements d'indemnisation aux importations de pétrole	Subventions sur la production du pétrole synthétique	Solde des comptes pétroliers
1973	83	–	–	–	–	83
1974	1 618	–	–	886	–	732
1975	1 121	222	–	1 692	–	-349
1976	700	634	–	1 054	–	280
1977	476	585	–	922	–	139
1978	294	567	37	644	9	245
1979	718	428	318	1 134	296	34
1980	850	441	766	2 969	956	-1 868

SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

de l'ensemble du secteur provincial les recettes provenant du pétrole et du gaz, qui vont essentiellement à ces trois provinces de l'Ouest à l'heure actuelle, on constate une différence très nette. En soustrayant du total des recettes provinciales les redevances estimées sur les hydrocarbures, la taille prévisible du déficit combiné des provinces atteint des proportions imposantes; celui-ci passerait en effet de 3 milliards de dollars en 1981 à 9 milliards en 1986[5]. Ces estimations fournissent une indication approximative de la situation budgétaire à laquelle seront confrontées les provinces non productrices de pétrole et de gaz au cours de la prochaine décennie. Elles ne tiennent cependant pas compte des différences qui existent entre les provinces. En réalité, les provinces les plus pauvres seront encore plus gravement touchées que ne le laissent entrevoir ces estimations.

En regard de la problématique du déséquilibre fiscal vertical, l'analyse du déficit fédéral présentée ici ne fait ressortir aucun argument qui, de l'avis du Conseil, militerait sérieusement en faveur de la réduction proposée par le gouvernement fédéral dans le montant des transferts nets aux provinces. Nous examinerons néanmoins dans les chapitres qui suivent les coupures envisagées, dans le contexte de chacun des programmes régis par les accords fiscaux, et nous formulerons des recommandations à partir de cette analyse.

Aperçu du rapport

Bref, voici les sujets abordés dans le reste du rapport. Les chapitres 2 à 5 traitent des questions touchant la péréquation. On y évalue les objectifs du régime actuel et les résultats atteints par rapport à ces objectifs. On procède également à une analyse des principes qui pourraient servir à guider ce régime. Par ailleurs, comme la péréquation des recettes provenant des ressources naturelles ou des « rentes » récupérées par les provinces à ce titre a fait surgir des problèmes d'application importants, le rapport contient un long exposé sur la façon de traiter ces recettes dans la formule de péréquation. Les chapitres 6 et 7 sont consacrés aux accords sur le financement des programmes établis et à l'évolution future des transferts fédéraux dans les domaines de la santé et de l'éducation qui sont touchés par ces accords. Les chapitres 8 et 9 traitent de deux questions se rapportant à la coordination des politiques économiques dans le contexte des arrangements fiscaux : il s'agit de la politique de stabilisation et des objectifs d'harmonisation fiscale et budgétaire. Le chapitre 10 aborde les questions soulevées au sujet du mécanisme fédéral-provincial par lequel s'effectue la révision quinquennale des accords fiscaux. Enfin, le chapitre 11 présente les conclusions et les recommandations du rapport.

2 La péréquation fiscale : historique, objectifs et résultats

On a dit du programme fédéral de péréquation qu'il était l'élément unissant les différentes régions du pays. Devenu l'un des principaux instruments de redistribution des recettes entre les gouvernements au Canada, il a pour objet de donner à toutes les provinces les moyens financiers nécessaires pour offrir aux citoyens un niveau raisonnablement comparable de services publics à des taux d'imposition à peu près équivalents. Pour ce faire, le gouvernement fédéral transfère une partie de ses recettes fiscales aux gouvernements provinciaux financièrement moins favorisés.

En 1980-1981, les dépenses estimatives du gouvernement fédéral au titre de la péréquation se chiffraient à 3,4 milliards de dollars, soit 5 % environ du total des dépenses fédérales brutes et près de 28 % des transferts en espèces du gouvernement central aux provinces.

Le programme a pris sensiblement plus d'ampleur depuis sa création en 1957. Cette année-là, les paiements de péréquation ne représentaient que 0,4 % de la dépense nationale brute; en 1980, la proportion avait atteint 1,1 %.

La péréquation revêt une importance particulière pour certains gouvernements provinciaux. Ainsi, les paiements effectués en vertu de ce programme constituent la principale source de recettes des gouvernements des provinces de l'Atlantique. En 1980-1981, ils fournissaient entre 21 et 26 % du total des recettes de ces provinces. Une part moindre, mais néanmoins importante, des recettes du Manitoba et du Québec proviennent également de ce programme[1].

En décidant à l'unanimité, en 1980, d'inclure le principe de la péréquation dans une nouvelle constitution canadienne, tous les gouvernements ont reconnu la place importante qu'avait acquise ce régime dans le contexte national. C'est ainsi que le gouvernement fédéral a prévu une disposition à cet effet dans la résolution constitutionnelle présentée au Parlement au début de 1981.

Dans le reste du chapitre nous retraçons les origines et l'évolution du régime de péréquation; nous en décrivons les mécanismes complexes et évaluons les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, en identifiant au passage les problèmes survenus. Ces problèmes seront étudiés plus en détail dans les chapitres subséquents.

Les origines de la péréquation

Depuis la Confédération, le gouvernement fédéral a accordé des subventions statutaires aux provinces dans le but de les aider à couvrir leurs dépenses. Cependant, le principe de la péréquation a été formulé explicitement pour la première fois au Canada dans un document considéré comme l'un des meilleurs jamais parus sur les relations intergouvernementales dans un État fédéral : le rapport de la Commission Rowell-Sirois publié en 1940[2]. La Commission proposait l'institution d'un régime de subventions axé sur une norme nationale pour atteindre l'un de ses principaux objectifs, qu'elle décrivait ainsi :

> Elles ont pour but de permettre à chaque province d'assurer à sa population des services d'après la norme canadienne et, de la sorte, remédier à la misère et aux conditions regrettables qui menacent l'unité nationale et sont un handicap pour nombre de Canadiens. Elles sont l'expression de l'idée que se fait la Commission d'un régime fédéral capable, à la fois, d'assurer une saine autonomie locale et d'élaborer une nation plus forte et plus unie [p. 130].

La Commission recommandait plus précisément que :

> Le Dominion augmente la subvention de norme nationale chaque fois qu'un gouvernement provincial démontre l'impossibilité où il se trouve de maintenir la norme canadienne de services tout en équilibrant son budget sans porter ses impôts (provinciaux et municipaux) notablement au-dessus de la moyenne nationale par rapport au revenu [p. 84].

Bien que dans l'esprit de la Commission ces subventions devaient permettre aux provinces les moins riches d'assurer un niveau moyen de services publics sans avoir à recourir à des taux d'imposition

excessifs, elle estimait également que ces paiements devaient être inconditionnels. Le rapport soulignait brièvement ce point :

> Une province reste libre, si elle le juge bon, d'abaisser le niveau de ses services afin de diminuer ses impôts. Elle peut, d'un autre côté, établir des services supérieurs à la moyenne, à condition que ses habitants consentent à subir une fiscalité correspondante. Par exemple, tout comme à l'heure actuelle, elle pourra mettre ses services de voirie à la portion congrue afin de mieux doter l'enseignement, ou bien appauvrir les écoles pour enrichir la voirie [p. 84].

En partie, les arguments invoqués par la Commission à l'appui du régime de subventions qu'elle proposait constituaient une nouveauté. Bien qu'elle ne se servît point du terme, la Commission préconisait en fait l'application du principe que l'on désigne maintenant par l'expression « équité fiscale horizontale ». En d'autres termes, le fardeau et les avantages des services provinciaux et municipaux devaient être raisonnablement comparables pour les Canadiens se trouvant dans des situations semblables, quelle que soit leur province de résidence.

Les commissaires n'étaient pas sans savoir que leurs recommandations se démarquaient nettement par rapport « au régime traditionnel de subventions ainsi qu'aux principes manifestement à la base de ce régime » [p. 130]. Pour défendre leurs propositions, ils soulignèrent que les inégalités régionales observées dans les années 30 n'existaient pas à l'époque de la Confédération et que le gouvernement fédéral était en grande partie responsable de cet état de choses. Ils affirmèrent que la « politique nationale » de protection tarifaire adoptée peu après la fondation du Canada avait radicalement modifié le développement économique du pays et de chacune de ses régions. En outre, la Commission faisait valoir que les provinces s'étaient implicitement engagées en 1867 dans un accord contractuel qui leur garantissait de partager les avantages tout autant que les coûts économiques de la croissance générale de la nation [pp. 77-78].

Le régime de subventions axé sur une norme nationale n'était que l'une des nombreuses propositions de réforme visant à régler les problèmes de finances publiques, qui s'étaient aggravés lors de la Grande Dépression. Pour atteindre un plus haut degré d'efficience dans l'affectation des ressources au Canada, la Commission recommandait que les provinces abandonnent les pouvoirs qui leur permettaient de percevoir des impôts sur le revenu des particuliers, des impôts directs sur les sociétés et des droits de succession et qui, selon elle, avaient été à l'origine de la « jungle fiscale » des années 30. En plus de compenser partiellement les provinces par l'octroi de subventions calculées selon une norme nationale, le gouvernement fédéral devait, suivant les recommandations de la Commission, prendre à sa charge la dette nette accumulée par les provinces ainsi que certaines responsabilités incombant à ce niveau de gouvernement, dont la plus importante était l'aide aux chômeurs.

Il faut se rappeler qu'au moment où la Commission rédigeait son rapport, on ne disposait pratiquement d'aucune données économiques, notamment au sujet des économies provinciales; le recours aux finances publiques comme instrument de politique économique n'en était qu'à ses débuts. Dans ces conditions, il est remarquable (et tout à l'honneur des membres de la Commission) que les principes de péréquation mis de l'avant aient résisté jusqu'a nos jours à l'épreuve du temps. Il n'y a essentiellement aucune différence entre les objectifs du régime de subventions axé sur une norme nationale que recommandait la Commission, ceux du programme de péréquation institué en 1957 et ceux que l'on souhaite inclure dans le projet constitutionnel au chapitre de la péréquation.

L'accueil réservé à l'époque aux propositions de la Commission fut nettement moins favorable que le verdict, 40 ans plus tard, de la vaste majorité des Canadiens; ces propositions furent rejetées par certaines provinces lors des rencontres fédérales-provinciales de 1940-1941. L'avènement de la Seconde Guerre mondiale eut toutefois pour effet de suspendre l'analyse des questions soulevées par la Commission.

Les arrangements financiers intervenus entre le gouvernement fédéral et les provinces durant la guerre, et qui demeurèrent en vigueur quelques années après, contenaient déjà un élément de péréquation. Aux termes des accords du temps de guerre, les provinces cédaient temporairement au gouvernement fédéral leurs pouvoirs en matière de droits de succession et d'impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. En échange de la « location » de ces trois champs d'imposition, les provinces recevaient du gouvernement fédéral un dédommagement en espèces. Ce dernier leur proposa deux formules pour déterminer le montant des paiements compensatoires :

1 Le rendement des impôts provenant des champs fiscaux abandonnés par la province en 1941;

2 La différence entre le coût net du financement de la dette provinciale pour l'année financière 1940-1941 et les droits de succession perçus au cours de cette même année.

La Saskatchewan et les Maritimes choisirent la deuxième formule, grâce à laquelle elles reçurent du gouvernement fédéral des indemnités nettement supérieures aux recettes qu'elles auraient encaissées

si elles avaient collecté leurs propres impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés et les droits de succession. C'est pourquoi on qualifie parfois de période de péréquation « implicite » l'époque où les accords de location fiscale étaient en vigueur.

Le programme de péréquation de 1957

Le principe de la péréquation fut explicitement intégré aux derniers accords de location fiscale qui couvraient les années 1957 à 1962. Aux termes de ce nouvel arrangement, toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario et du Québec, demeuraient en dehors des champs de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers et de celui des droits de succession. (Le Québec choisit de ne pas « louer » son champ d'impôt sur le revenu des particuliers et, tout comme l'Ontario, il conserva également celui de l'impôt sur les sociétés.) De son côté, le gouvernement fédéral consentit à verser aux provinces des subventions suffisantes pour que leurs recettes par habitant soient égales à la moyenne de celles recouvrées par le biais de ces impôts dans les deux provinces les plus riches. En vertu des accords de 1957, toutes les provinces à l'exception de l'Ontario recevaient des paiements de péréquation.

Lors de la négociation de 1957, plusieurs provinces estimaient (en particulier les provinces « défavorisées ») que le versement par le gouvernement fédéral de paiements de péréquation fondés uniquement sur le rendement des trois impôts retenus laisserait se perpétuer des disparités fiscales importantes entre les provinces. En réponse à ces préoccupations, le gouvernement central adopta des dispositions spéciales dans le but d'accorder des subventions d'ajustement aux quatre provinces de l'Atlantique. Ces subventions ont continué à être versées jusqu'à ce que la formule de péréquation soit élargie, en 1967, pour englober l'ensemble des principales sources de recettes des provinces.

Il est bon de signaler que le nouveau régime de péréquation dédommageait simplement les provinces « défavorisées » dont la capacité fiscale était insuffisante. Depuis lors, il a conservé ce caractère. En dépit des objectifs déclarés, on n'a jamais tenté de définir les « besoins » pour lesquels il fallait assurer des niveaux raisonnables de services publics : l'objectif pratique du programme a toujours été d'*augmenter la capacité fiscale des provinces « défavorisées »*.

Le nouveau programme avait une autre caractéristique importante : conçu pour relever la capacité de recettes insuffisante des *provinces*, il était institué par le gouvernement fédéral et financé par des recettes *fédérales*. À cet égard, le programme suivait les recommandations de la Commission Rowell-Sirois. Si, pour la plupart des Canadiens, cette orientation apparaît inévitable, elle n'est pourtant pas la seule qui s'offre. Au cours de l'année précédant la création du programme de péréquation, la Commission royale d'enquête formée au Québec pour étudier les problèmes constitutionnels [la Commission Tremblay] avait laissé entendre que la péréquation pouvait s'effectuer par le biais de transferts directs entre les gouvernements provinciaux. Un État fédéral – l'Allemagne de l'Ouest – dispose d'un système de péréquation dans lequel la redistribution se fait *directement* entre les États les plus pauvres et les plus riches. Le régime allemand permet ainsi de mettre en évidence non seulement les avantages reçus par les gouvernements et les citoyens bénéficiaires mais également les coûts assumés directement par les États cotiseurs et leurs contribuables. Comme nous le verrons, les répercussions régionales de ces coûts et avantages sont beaucoup moins apparentes dans le cas du programme canadien; le fait que le financement provienne exclusivement du gouvernement fédéral a d'ailleurs été à l'origine de quelques-unes des difficultés subséquentes du régime.

Les principaux changements survenus depuis 1957

Le programme de péréquation fait l'objet d'une révision à tous les cinq ans; d'importantes modifications sont survenues lors du renouvellement de ces accords, voire même durant l'application d'un accord. Des changements substantiels ont été apportés en regard de la norme de péréquation à atteindre et du nombre de sources de recettes couvertes par le programme. Il est parfois arrivé que ces deux aspects aient été modifiés simultanément.

Le programme de péréquation a subi deux séries de modifications très importantes entre 1962 et 1964. En 1962, lors du premier renouvellement du programme, le gouvernement fédéral intégra dans la formule 50 % des recettes provenant des ressources naturelles. Cette modification eut pour effet immédiat de réduire les paiements de péréquation versés à l'Alberta et à la Colombie-Britannique, tout en augmentant quelque peu les montants versés aux provinces qui retiraient des recettes négligeables de cette source. En même temps, cependant, la norme de péréquation passait de la moyenne des recettes des deux provinces les plus riches à la moyenne nationale. Ces deux changements combinés ne modifièrent que très peu la situation des provinces bénéficiaires dont les recettes provenant des ressources étaient relativement faibles. Ils eurent cependant pour effet d'exclure l'Alberta et la Colombie-Britannique du régime. Le gouvernement fédéral estima que

ces deux provinces avaient des recettes autonomes suffisantes pour pouvoir se passer de ces transferts.

En 1964, le gouvernement fédéral aligna de nouveau la norme de péréquation sur la moyenne des recettes des deux provinces les plus riches, en réponse aux pressions politiques exercées par les provinces « défavorisées ». Ce changement s'accompagna, encore une fois, d'une modification de la règle applicable aux recettes provenant des ressources naturelles. Il fut stipulé que, si une province encaissait des recettes par habitant supérieures à la moyenne nationale pour ce qui est de cette source, 50 % de l'excédent serait soustrait des montants qu'elle pouvait réclamer au titre de la péréquation. Le premier de ces deux changements entraîna une augmentation générale des paiements de péréquation; par contre, la modification apportée au traitement des recettes tirées des ressources naturelles eut pour effet de maintenir l'Alberta et la Colombie-Britannique en dehors du groupe des provinces bénéficiaires.

C'est en 1967, cependant, que le programme subit le plus grand bouleversement. Cette année-là, on décida d'inclure virtuellement toutes les sources de recettes des provinces, y compris 100 % des recettes provenant des ressources naturelles. En faisant passer le nombre des sources de recettes entrant dans la formule de 4 à 16, le gouvernement central manifestait sa volonté de calculer les paiements de péréquation en se fondant sur une mesure complète de la capacité fiscale des provinces. Cette modification, en soi, aurait eu pour effet d'augmenter considérablement le niveau des versements; pourtant, une série de mesures prises simultanément pour diminuer la norme de péréquation en la ramenant à la moyenne nationale, où elle est restée depuis, permit d'atténuer partiellement l'ampleur de ces augmentations. Néanmoins, l'effet net de ces changements fut de relever les paiements de péréquation versés aux provinces bénéficiaires, dont la majorité tiraient des sources de recettes nouvellement ajoutées à la formule un rendement par habitant nettement inférieur à la moyenne nationale. Les déboursés au titre de la péréquation passèrent d'environ 335 millions de dollars en 1966 à 545 millions en 1967, ce qui s'avéra être la plus grande augmentation relative dans toute l'histoire du régime.

Peut-être tout aussi importante que ces changements techniques a été l'évolution de la conception fédérale du principe de péréquation. L'honorable Mitchell Sharp, alors ministre des Finances, déclara au sujet du rôle des paiements de péréquation que le gouvernement fédéral devait « permettre à chaque province de fournir des services publics suffisants sans avoir à recourir à des taux de taxation sensiblement plus élevés que ceux des autres provinces »[3]. Cette déclaration correspondait, pour l'essentiel, aux objectifs formulés par la Commission Rowell-Sirois près de 30 ans auparavant. Le ministre des Finances concluait que la meilleure façon pour le gouvernement fédéral de se rapprocher de ces objectifs était d'adopter une formule qui tienne compte de toutes les recettes d'une province et permette de les aligner sur la moyenne nationale. En gardant à l'esprit cet objectif – relever la capacité fiscale de l'ensemble des provinces à la moyenne nationale –, nous tenterons d'évaluer plus loin les résultats obtenus dans le cadre du régime de péréquation.

Sur un point particulièrement important, cependant, le programme de péréquation introduit en 1967 différait de celui auquel avait songé la Commission Rowell-Sirois. La Commission avait proposé que l'on se fonde non seulement sur la capacité fiscale des gouvernements provinciaux mais également sur celle des municipalités pour déterminer le montant des subventions destinées au maintien d'une norme nationale. Toutefois, le gouvernement fédéral décida de ne pas intégrer les recettes municipales à la formule de péréquation de 1967, en précisant qu'il n'existait aucune méthode permettant d'établir correctement l'assiette de l'impôt foncier.

En 1972, le nombre de sources de recettes passa de 16 à 19 à la suite d'une nouvelle définition des champs fiscaux. Un autre changement d'importance survint en 1973, lorsqu'on décida d'inclure également dans le calcul de la péréquation les recettes provenant des taxes scolaires; on touchait ainsi pour la première fois aux recettes municipales. Manifestement, le gouvernement fédéral en était alors venu à la conclusion que les objectifs du régime exigeaient que l'on tienne compte, du moins en partie, de la capacité fiscale combinée des gouvernements provinciaux et locaux.

On n'a ajouté aucune nouvelle source de recettes au programme de péréquation depuis 1973; toutefois, les reclassifications survenues ultérieurement ont porté le nombre de catégories de recettes à 29.

Les tentatives en vue de limiter les déboursés au titre de la péréquation

Le troisième type de changements apporté visait à *limiter* le coût net du programme pour le gouvernement fédéral. Ces changements ont surtout porté sur la façon de traiter les recettes provenant des ressources naturelles, en particulier les ressources non renouvelables.

L'inclusion de ces recettes dans la formule est depuis longtemps à l'origine de controverses. En fait,

l'évolution du régime de péréquation depuis 1973 a été dominée par l'augmentation des recettes gazières et pétrolières des provinces et par une série de tentatives de la part du gouvernement fédéral pour empêcher que celle-ci n'entraîne un accroissement considérable des coûts du programme. L'augmentation des recettes provenant des ressources naturelles était non seulement attribuable à la hausse des prix au point d'extraction des hydrocarbures canadiens suite à la flambée des cours mondiaux du pétrole en 1973 (et aux avantages supplémentaires que retirèrent les provinces productrices en raison de prix à l'exportation encore plus élevés), mais également à l'augmentation des redevances perçues par les gouvernements provinciaux et aux revenus plus élevés tirés de la location de concessions aux entreprises de prospection et de mise en valeur des ressources. La hausse importante des recettes perçues par les provinces de l'Ouest au chapitre des ressources – en particulier l'Alberta et la Colombie-Britannique – eut pour effet d'accroître considérablement les sommes que devait verser le gouvernement fédéral aux provinces bénéficiaires (sauf la Saskatchewan), car celles-ci ne tiraient de ces mêmes sources que des recettes minimes par comparaison.

En 1974, le gouvernement fédéral stipula qu'un tiers seulement des recettes gazières et pétrolières imputables à l'*augmentation* des prix par rapport au niveau de 1973 serait intégré à la formule de péréquation. Le montant des recettes correspondant aux anciens prix continua cependant d'être pleinement considéré dans les calculs.

En 1977, on changea de nouveau la formule de façon à ce que la moitié seulement des recettes provinciales provenant des ressources naturelles *non renouvelables* intervienne dans la formule de péréquation. Le gouvernement fédéral décréta par ailleurs que les recettes provenant des *ressources naturelles* ne pouvaient être à l'origine de plus d'un tiers du total des paiements de péréquation. Les augmentations récentes des prix du pétrole et du gaz ont été si importantes que l'on estime que ce plafond pourra être atteint dès 1982. Enfin, le gouvernement fédéral déclara que les recettes provenant de la vente de droits d'exploration pétrolière sur les terrains de la Couronne allaient disparaître de la péréquation en deux étapes : une première moitié en 1979-1980 et le reste en 1980-1981.

La clause d'exclusion touchant l'Ontario

Une seule province, l'Ontario, n'a jamais bénéficié des paiements de péréquation. En fait, malgré les restrictions imposées vers le milieu des années 70 à l'égard des recettes perçues sur les ressources non renouvelables, cette province serait devenue admissible au régime en 1977, car les recettes par habitant qu'elle tirait de ces sources étaient comparativement faibles (comme dans le cas des autres bénéficiaires). Pour éviter que l'Ontario n'ait droit à la péréquation, un projet de loi fut déposé en 1978 dans le but de dispenser le gouvernement fédéral d'avoir à faire des versements aux provinces dont le revenu personnel par habitant était supérieur à la moyenne nationale pour l'année en cours et les deux années précédentes. Bien que cette loi n'ait été votée qu'en 1981, des règlements édictés dans le même sens empêchèrent l'Ontario de recevoir des paiements de péréquation entre 1977 et 1980. On estime à près de 500 millions de dollars la somme qu'aurait dû toucher le gouvernement ontarien pour l'année financière 1979-1980 si ces règlements n'avaient pas été en vigueur.

Les conséquences financières des changements apportés

Le graphique 2-1 illustre les répercussions financières des principaux changements décrits précédemment. On y voit l'augmentation soudaine des paiements par rapport à la dépense nationale brute, en 1967, suite à l'accroissement du nombre de sources de recettes provinciales prises en compte. Les pointillés indiquent quelle aurait été la progression des versements de péréquation au cours des années 70 si le gouvernement fédéral n'avait limité le montant des recettes tirées des ressources naturelles entrant dans la formule et empêché l'Ontario de devenir admissible au régime.

Il est difficile de voir exactement comment les recettes perçues sur l'exploitation des ressources naturelles pouvaient avoir un tel effet sur la croissance des paiements de péréquation sans connaître les détails de la formule servant au calcul des montants à verser dans le cadre du programme actuel. Nous allons donc examiner de plus près les particularités de cette formule.

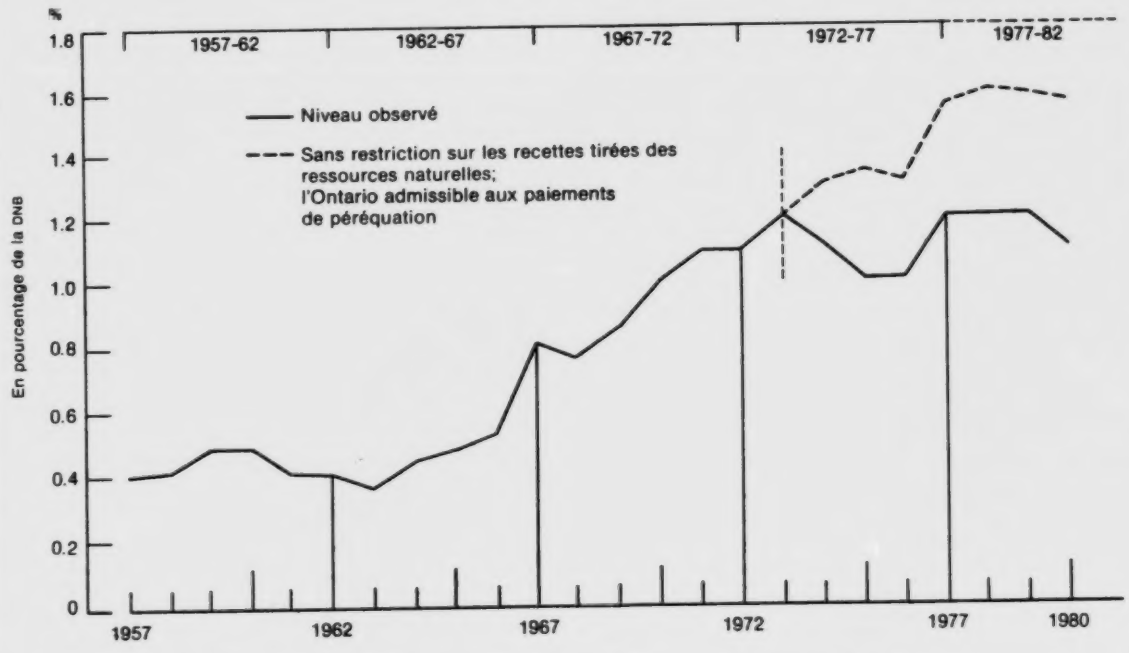
Le calcul des paiements de péréquation

L'objectif fondamental du programme de péréquation est d'aider financièrement les provinces dont la capacité fiscale par habitant est inférieure à la moyenne nationale, sur la base d'un examen complet des sources de recettes des gouvernements provinciaux. Tel que mentionné, la formule actuelle tient compte de 29 sources de recettes différentes; si l'on fait exception des subventions, des emprunts et des impôts fonciers autres que les taxes scolaires, toutes les grandes sources de recettes provinciales sont prises en considération.

L'un des éléments importants du programme est de choisir, pour chacune des 29 sources de recettes,

Graphique 2-1

Paiements de péréquation en pourcentage de la dépense nationale brute, années financières 1957-1958 à 1980-1981



SOURCE D'après des données du ministère des Finances et des calculs du Conseil économique du Canada.

une assiette qui reflète avec exactitude celle sur laquelle les impôts sont réellement calculés dans les provinces. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, le choix s'est porté sur l'assiette définie aux fins de l'impôt fédéral. Dans d'autres cas, le choix est cependant beaucoup plus difficile, en particulier lorsque les provinces ne suivent pas des méthodes d'imposition identiques; en outre, il n'existe bien souvent aucun moyen simple de trouver une définition de l'assiette qui puisse convenir à la situation qui prévaut dans chacune des provinces.

Dans la formule de péréquation, la capacité de recettes d'une province – sa capacité fiscale autonome –, pour toute source donnée, est mesurée en fonction de la part qu'elle détient dans l'assiette totale. Une fois que l'on a compris cet aspect fondamental de la formule, la procédure suivie pour calculer les paiements de péréquation se révèle assez simple. L'opération permettant d'établir les montants à verser s'effectue en deux étapes. Premièrement, on calcule la capacité fiscale respective des provinces, pour chacune des 29 catégories de recettes, en soustrayant la part de l'assiette fiscale de chaque province de sa part de la population totale. Lorsque la différence est positive – c'est-à-dire lorsque la part de la population détenue par une province dépasse sa part de l'assiette fiscale –, on dit qu'il y a capacité fiscale « insuffisante ». À l'inverse, lorsque la part de l'assiette fiscale dépasse la part de la population totale, on dit qu'il y a un « excédent ». Pour chacune des sources considérées, on multiplie ensuite l'« excédent » ou l'« insuffisance » par le total des recettes provinciales, afin d'obtenir le montant (positif ou négatif) auquel la province a « droit » au titre de la péréquation.

Le Québec, par exemple, avec 27 % environ de la population canadienne, perçoit 24 % de toutes les recettes provinciales au chapitre de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cette province accuse donc une « insuffisance » de recettes équivalente à 3 points de pourcentage pour ce qui est de cet impôt. En multipliant l'écart observé par la somme des recettes provinciales tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers – soit environ 10 milliards de dollars –, on parvient à un droit de péréquation positif d'environ 300 millions de dollars pour le Québec. La même province, par contre, a un « excédent » de recettes

sur les tabacs et se retrouve donc pour cette source avec un droit de péréquation négatif.

On calcule ensuite, pour chaque province, la somme algébrique des droits de péréquation positifs et négatifs pour les 29 catégories de recettes. Si le résultat est positif, la province reçoit le montant en question sous forme d'un paiement de péréquation. Si le résultat est négatif, comme c'est le cas actuellement pour deux provinces, aucun montant n'est versé. Comme la péréquation est financée par les recettes fédérales, il n'y a aucun transfert direct de recettes des provinces « riches » aux provinces « pauvres ». Cela ne signifie pas, cependant, que le programme de péréquation n'ait aucune conséquence financière pour les provinces non bénéficiaires, comme on le signale ci-après.

L'impôt sur le revenu des particuliers est la source de recettes de loin la plus importante dans le calcul de la péréquation : en 1980-1981, elle a donné lieu à des droits d'environ un milliard de dollars. Pourtant, bien que les recettes tirées de cet impôt aient été près de dix fois supérieures aux recettes pétrolières qui entrent dans le calcul de la péréquation, les montants versés au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers ne représentaient qu'un peu plus du double de ceux qui découlaient des recettes pétrolières. Cela est dû au fait que la production de pétrole et de gaz est essentiellement concentrée dans les trois provinces les plus à l'Ouest. Les autres provinces, dont la part de l'assiette pour cette source de recettes est négligeable, affichent une insuffisance fiscale importante à cet égard. Elles ont donc droit à des montants de péréquation très élevés, malgré les restrictions imposées par le gouvernement fédéral à l'application de la formule générale. Alors qu'une augmentation d'un dollar des recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers amènerait une hausse de 8 cents dans le montant versé, une augmentation comparable des recettes pétrolières des provinces entraînerait une augmentation des paiements de péréquation de 35 cents.

La méthode d'évaluation de la capacité fiscale des provinces et des droits de péréquation est, dans sa forme actuelle, très sensible aux pratiques fiscales effectivement adoptées par l'ensemble des gouvernements provinciaux (elle est toutefois relativement insensible dans le cas d'une province donnée). Le total des recettes provinciales provenant d'une source donnée fluctue en fonction de l'importance de l'assiette et du taux d'imposition qui lui est appliqué. Cette particularité est d'ailleurs évoquée dans l'expression « régime fiscal représentatif », que l'on emploie pour désigner la norme du programme actuel de péréquation.

Il peut sembler tout à fait normal que les structures fiscales actuelles des provinces jouent un rôle considérable dans le calcul de leur capacité de recettes. Il faut souligner, cependant, qu'il existe d'autres façons d'évaluer la capacité fiscale des provinces; une en particulier, l'« approche macroéconomique », a suscité récemment beaucoup d'intérêt. Elle est fondée sur le recours à une mesure unique de l'activité économique globale d'une province, comme par exemple le revenu personnel ou le produit intérieur brut, pour en évaluer la capacité fiscale. Les formules de ce type ont l'avantage de fournir un instrument de comparaison assez complet pour établir les différences de richesse entre les provinces. Leur valeur est cependant plus limitée lorsqu'il s'agit de mesurer la capacité fiscale, car elles ne tiennent pas compte du fait qu'il est beaucoup plus difficile de produire des recettes à partir de certaines sources fiscales que d'autres. Ainsi, un dollar de salaire et un dollar de bénéfice sur la production de pétrole ou de gaz, qui ont la même importance dans le calcul du revenu total d'une province, n'offrent évidemment pas les mêmes possibilités au chapitre de la fiscalité. En effet, les conséquences de l'imposition de taux élevés sur les revenus pétroliers et gaziers (pouvant consister, pour l'essentiel, en rentes économiques ou en bénéfices) seront vraisemblablement moins sérieuses, car ces ressources vitales ne sont pas susceptibles de quitter la province pour aller ailleurs.

Évaluation du programme de péréquation

L'objectif déclaré du programme de péréquation est de donner aux provinces bénéficiaires la possibilité d'assurer des niveaux raisonnablement comparables de services publics sans qu'elles aient à recourir à des taux d'imposition excessifs. Dans la présente section, nous tâcherons d'évaluer jusqu'à quel point cet objectif a été atteint. Notre analyse portera sur une variable en particulier, soit la capacité fiscale des provinces.

Ce choix est justifié dans la mesure où l'objectif du programme n'a jamais été de financer un ensemble bien précis de services publics. Les provinces bénéficiaires ont toute latitude pour disposer des montants reçus comme bon leur semble; elles peuvent même en faire profiter directement leurs résidants en accordant des allégements fiscaux. Dans ce cas, on peut considérer que l'objectif général du programme de péréquation est de réduire les écarts de capacité fiscale entre les provinces.

La formule de péréquation introduite dans la Loi sur les arrangements fiscaux de 1967 stipulait que le rendement de l'ensemble des sources de recettes des provinces serait relevé à la moyenne nationale. Bien que les restrictions imposées à la formule depuis

1967 aient mené à l'abandon de cet objectif explicite, nous avons néanmoins choisi d'évaluer les résultats du programme actuel par rapport à cette norme. Nous nous sommes donc efforcés de déterminer l'effet du programme de péréquation sur la capacité fiscale de chaque province par rapport à la moyenne de l'ensemble des provinces. Comme une partie importante des recettes des gouvernements provinciaux provient de transferts fédéraux autres que ceux versés au titre de la péréquation, nous avons élargi le cadre d'analyse de façon à tenir compte de l'incidence de tous les transferts fédéraux.

Deux approches différentes ont été suivies pour évaluer les résultats du programme de péréquation. Dans le premier cas, nous avons calculé pour chaque province quelle était, par rapport aux recettes « autonomes » (c'est-à-dire celles que les provinces peuvent tirer de leurs propres sources d'imposition), l'augmentation attribuable aux paiements de péréquation et aux autres transferts fédéraux. C'est la méthode classique employée pour mesurer l'effet *brut* des transferts fédéraux sur la capacité fiscale des gouvernements provinciaux; nous l'appellerons par conséquent l'approche « brute ». Dans le second cas, une étape supplémentaire fut franchie; nous avons calculé le montant estimatif des recettes que le gouvernement fédéral doit percevoir par ses impôts dans chaque province pour financer les paiements de transfert qu'il verse aux gouvernements provinciaux. On retranche alors ce montant de l'effet brut précédemment calculé afin d'obtenir l'effet *net* des transferts fédéraux sur la capacité fiscale d'une province. C'est l'approche « nette ».

Évaluation selon l'approche « brute »

Nous présentons au tableau 2-1 trois mesures de la capacité fiscale relative des provinces. Toutes trois prennent comme point de départ le montant de recettes « autonomes » de la province, que nous calculons en multipliant l'assiette fiscale de celle-ci par le taux d'imposition moyen dans l'ensemble du pays, pour chacune des grandes sources de recettes des provinces. On inclut dans le calcul 100 % des recettes provenant des ressources naturelles, ainsi que les recettes provenant de tous les impôts fonciers perçus par les administrations locales. Dans chaque cas, les résultats ont été uniformisés, c'est-à-dire qu'on a calculé les recettes provinciales par habitant pour les exprimer ensuite sous forme d'indice, la moyenne nationale étant égale à 100.

La première colonne donne la capacité fiscale des provinces fondée sur les recettes autonomes seulement. La capacité fiscale autonome des provinces varie entre 53 % de la moyenne nationale dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard et 232 % dans le cas de l'Alberta. Quatre des dix provinces ont une capacité fiscale inférieure à 65 % de la moyenne nationale, tandis que deux provinces seulement se situent au-dessus de cette moyenne. La capacité fiscale autonome de l'Alberta est plus de deux fois supérieure à la moyenne nationale.

Les valeurs présentées dans la deuxième colonne du tableau 2-1 correspondent à la somme des recettes autonomes et de celles que reçoivent les provinces sous forme de paiements de péréquation.

Tableau 2-1

Variation de la capacité fiscale des provinces et des administrations locales attribuable aux paiements de péréquation et aux transferts du fédéral aux provinces, selon l'approche brute, par province, 1980-1981

En pourcentage de la moyenne nationale

	Recettes autonomes	Recettes autonomes plus paiements de péréquation bruts	Variation de la capacité fiscale[1]	Recettes autonomes plus montant brut des transferts fédéraux	Variation de la capacité fiscale[2]
Terre-Neuve	58	84	45	87	50
Île-du-Prince-Édouard	53	82	55	92	74
Nouvelle-Écosse	64	83	30	86	34
Nouveau-Brunswick	63	84	33	88	40
Québec	78	86	10	90	15
Ontario	92	86	-7	88	-4
Manitoba	77	87	13	88	14
Saskatchewan	104	99	-5	99	-5
Alberta	232	216	-7	193	-17
Colombie-Britannique	113	106	-7	104	-8
Canada (sans les Territoires)	100	100	-	100	-

1 Chiffres calculés en soustrayant la colonne 1 de la colonne 2 et en divisant par la colonne 1.
2 Chiffres calculés en soustrayant la colonne 1 de la colonne 4 et en divisant par la colonne 1.
SOURCE D'après des donnés du ministère des Finances et des estimations du Conseil économique du Canada.

On peut y constater que, si le programme de péréquation réduit considérablement les écarts de capacité fiscale, il est loin de ramener toutes les provinces à la moyenne nationale. Le programme fait passer la capacité fiscale du Manitoba et du Québec à 87 et 86 %, respectivement, de la moyenne nationale, et celle des provinces de l'Atlantique à environ 83 %. Signalons, en passant, que la norme employée ici pour mesurer les résultats du programme tient compte de toutes les sources de recettes des provinces. Le programme de péréquation, par ailleurs, ne tient que partiellement compte des recettes provenant des ressources naturelles et des impôts fonciers perçus par les administrations locales.

Comme on peut le voir à la colonne 3 du tableau 2-1, les provinces dont la capacité fiscale autonome est la plus faible sont, en général, celles qui enregistrent les taux de variation les plus élevés (une fois que l'on a tenu compte de la péréquation). Par exemple, la capacité fiscale autonome de l'Île-du-Prince-Édouard équivaut à 53 % de la moyenne nationale; la péréquation a pour effet d'augmenter celle-ci de 55 %. Le Québec, par contre, avec une capacité fiscale autonome de 78 %, ce qui est relativement élevé par rapport aux autres provinces « défavorisées », ne progresse que de 10 % sous l'effet de la péréquation.

Le programme de péréquation a une incidence progressive sur les six provinces traditionnellement « défavorisées »; les contributions les plus importantes vont en effet aux provinces dont les recettes autonomes sont les plus faibles. Le relèvement de la capacité fiscale relative de ces six provinces par le mécanisme de la péréquation s'accompagne d'une diminution de celle des quatre provinces restantes; l'Ontario, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique voient en effet leur capacité fiscale baisser d'environ 7 % en moyenne. Les trois provinces de l'Ouest ont cependant une capacité de recettes nettement supérieure à celle de l'Ontario. En fait, l'indice de l'Alberta est plus de deux fois supérieur à celui de la province centrale. Le programme de péréquation a donc un aspect régressif, si l'on considère qu'il a la même incidence relative sur la capacité fiscale de l'Ontario que sur celle des trois provinces plus riches à l'Ouest.

L'effet de tous les transferts fédéraux sur la capacité fiscale des provinces est indiqué dans les colonnes 4 et 5 du tableau 2-1. On peut constater que la dispersion de la capacité fiscale des provinces diminue encore plus lorsque tous les transferts aux gouvernements provinciaux sont pris en considération. Ainsi, pour la plupart des provinces « défavorisées », la capacité fiscale totale (recettes autonomes plus tous les transferts fédéraux aux provinces) s'élève à près de 90 % de la moyenne nationale. Par contre, l'Ontario se retrouve avec une capacité fiscale égale ou inférieure à celle de la plupart des provinces bénéficiaires.

Évaluation selon l'approche « nette »

La péréquation et les autres transferts aux provinces sont financés à même les recettes générales du gouvernement fédéral. Ces recettes proviennent en grande partie des divers impôts fédéraux, dont la charge est supportée à des degrés divers par les contribuables de toutes les provinces. Une façon raisonnable, quoique quelque peu arbitraire, de répartir entre les provinces les « coûts » de la péréquation et des autres transferts aux gouvernements provinciaux est de postuler qu'ils sont financés en proportion de la part de tous les impôts fédéraux provenant de chacune des provinces. Le tableau 2-2 indique la répartition réelle des transferts du gouvernement fédéral aux provinces en 1980-1981; il donne également une estimation du coût assumé par les contribuables fédéraux de chaque province pour le financement de ces transferts. Dans le cas de Terre-Neuve, par exemple, les transferts se sont élevés à 700 millions de dollars, dont 376 millions sous forme de paiements de péréquation. Par ailleurs, les contribuables fédéraux de Terre-Neuve ont versé une contribution estimative de 151 millions de dollars au financement des transferts fédéraux aux provinces. En retranchant la contribution estimative des résidants de Terre-Neuve des transferts réels reçus par la province, on obtient une indication des transferts « nets » dont celle-ci a bénéficié. Les lignes 3, 6 et 9 du tableau 2-2 donnent, respectivement, la valeur des transferts nets dans le cas des paiements de péréquation seuls, des transferts autres que la péréquation et de tous les transferts fédéraux aux provinces.

S'il est facilement concevable que les programmes de transferts fédéraux aux provinces sont assortis d'un certain coût pour tous les contribuables fédéraux d'une province, il est beaucoup plus difficile d'évaluer avec précision l'incidence de l'impôt fédéral sur la capacité fiscale autonome des gouvernements provinciaux. Pour parvenir à une certaine approximation de cet effet, nous avons effectué un calcul assez simple. Tout d'abord, nous avons supposé que, s'il n'y avait pas de transferts fédéraux aux provinces, les impôts fédéraux seraient inférieurs d'un montant égal au coût de ces programmes. Deuxièmement, nous avons supposé qu'une diminution d'un dollar des impôts fédéraux payables dans une province entraînerait une augmentation équivalente des recettes que peut percevoir le gouvernement provincial. Cette deuxième hypothèse, sans être irréfutable, est à la base de certains accords fiscaux actuels en vertu

Tableau 2-2

Estimations des transferts nets du gouvernement fédéral aux provinces, Canada, 1980-1981

En millions de dollars

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Total
Paiements de péréquation	376	88	449	379	1 721	-	343	40	-	-	3 396
Contributions aux impôts fédéraux[1]	31	8	86	58	732	1 467	116	120	389	389	3 396
Transferts nets	345	80	363	321	989	-1 467	227	-80	-389	-389	-
Autres transferts du fédéral aux provinces	324	92	461	411	3 781	4 415	535	516	1 124	1 420	13 079
Contributions aux impôts fédéraux[1]	120	30	331	225	2 819	5 652	445	460	1 498	1 499	13 079
Transferts nets	204	62	130	186	962	-1 237	90	56	-374	-79	-
Total des transferts du fédéral aux provinces	700	180	910	790	5 502	4 415	878	556	1 124	1 420	16 475
Contributions aux impôts fédéraux[1]	151	38	417	283	3 551	7 119	561	580	1 887	1 888	16 475
Transferts nets	549	142	493	507	1 951	-2 704	317	-24	-763	-468	-

1 Les chiffres sur les contributions aux impôts fédéraux se fondent sur la répartition provinciale des recettes totales du gouvernement fédéral que l'on trouve dans les *Comptes économiques provinciaux* de Statistique Canada.

Certains ont fait valoir que la répartition provinciale des recettes fédérales contenue dans les *Comptes économiques provinciaux* ne reflète pas d'une façon appropriée l'incidence réelle de certains impôts. Par exemple, la répartition de l'impôt sur les sociétés se fonde sur le revenu imposable des sociétés, tandis que la ventilation des droits de douane est effectuée à partir de l'endroit où ils sont perçus. À toutes fins pratiques, on ne sait pas qui supporte le fardeau de ces impôts et de certains autres.

Afin d'examiner plus à fond cette question, nous avons procédé à une série de calculs en faisant varier nos hypothèses sur l'incidence des impôts fédéraux suivants : impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, taxe de vente générale, taxe d'accise et droits de douanes. Plus de 75 % du total des recettes fédérales proviennent de ces sources d'imposition. Nos résultats indiquent que la ventilation provinciale de ces recettes demeure effectivement la même, quels que soient les postulats retenus sur la répartition du fardeau de ces impôts entre les travailleurs, les entrepreneurs ou les consommateurs.

La production de pétrole et de gaz dans l'Ouest canadien constitue une source de plus en plus importante de recettes pour le gouvernement fédéral. Les *Comptes économiques provinciaux* ne tiennent pas compte d'une façon adéquate de ce nouvel élément; les données disponibles lorsque nous avons effectué notre analyse s'arrêtaient en 1979. Il n'y a pas de doute que le Programme énergétique national va exercer des répercussions importantes sur la répartition provinciale des recettes fédérales. Il s'avère à peu près impossible d'évaluer dans quelle mesure nos résultats auraient été modifiés si l'on avait pu tenir compte de cet élément.

SOURCE D'après des données du ministère des Finances et de Statistique Canada, et des estimations du Conseil économique du Canada.

desquels le gouvernement fédéral réduit son taux d'imposition et transfère effectivement des « points d'impôt » aux gouvernements provinciaux. Quoi qu'il en soit, cette hypothèse est certainement acceptable aux fins d'estimer le solde net des paiements de péréquation et autres transferts reçus par les gouvernements provinciaux après déduction du coût de ces transferts pour les provinces.

En vue d'évaluer l'effet du programme de péréquation sur la capacité fiscale des provinces selon l'approche « nette », nous commençons par déterminer ce que serait la capacité de recettes en l'absence des transferts du gouvernement fédéral. Pour ce faire, on ajoute aux recettes autonomes de chaque province la contribution provinciale aux impôts fédéraux qui sert à financer ces transferts; on obtient ainsi les « recettes autonomes corrigées » des provinces, que nous présentons sous forme d'indice dans la colonne 1 du tableau 2-3. Ces valeurs servent de point de référence pour évaluer les effets du programme de péréquation. La capacité fiscale qui apparaît dans la colonne 2 du tableau 2-3 est établie en ajoutant aux recettes provinciales « autonomes corrigées » la péréquation nette. La péréquation « nette », comme on l'a indiqué précédemment, est la différence entre les paiements de péréquation que reçoit une province et le coût du financement de ce programme assumé par les résidants de la province.

On notera que les capacités fiscales apparaissant dans la deuxième colonne du tableau 2-1 et du tableau 2-3 sont identiques[4]. L'effet de la péréquation sur la capacité fiscale des provinces, indiqué en pourcentage dans la colonne 3, est cependant différent d'un tableau à l'autre. En effet, notre point de référence n'est plus, comme dans la première approche, le montant des recettes « autonomes »

Tableau 2-3

Variation de la capacité fiscale des provinces et des administrations locales attribuable aux paiements de péréquation et aux transferts fédéraux selon l'approche nette, Canada, 1980-1981

En pourcentage de la moyenne nationale

	Recettes autonomes corrigées[1]	Recettes autonomes corrigées plus paiements de péréquation	Variation de la capacité fiscale[2]	Recettes autonomes corrigées[3]	Recettes autonomes corrigées plus total net des transferts fédéraux-provinciaux	Variation de la capacité fiscale[4]
Terre-Neuve	57	84	47	53	87	64
Île-du-Prince-Édouard	52	82	58	51	92	80
Nouvelle-Écosse	64	83	30	66	86	30
Nouveau-Brunswick	63	84	33	62	88	42
Québec	79	86	9	79	90	14
Ontario	94	86	-9	99	88	-11
Manitoba	77	87	13	77	88	14
Saskatchewan	103	99	-4	99	99	-
Alberta	225	216	-4	206	193	-6
Colombie-Britannique	112	106	-5	111	104	-6
Canada (sans les Territoires)	100	100	-	100	100	-

1 Recettes autonomes plus contributions aux impôts fédéraux au titre de la péréquation.
2 Chiffres calculés en soustrayant la colonne 1 de la colonne 2 et en divisant par la colonne 1.
3 Recettes autonomes plus contributions aux impôts fédéraux au titre de tous les transferts fédéraux aux provinces.
4 Chiffres calculés en soustrayant la colonne 4 de la colonne 5 et en divisant par la colonne 4.
SOURCE D'après des données du ministère des Finances et des estimations du Conseil économique du Canada.

mais celui correspondant aux recettes « autonomes corrigées ». La différence entre ces deux valeurs provient du fait que dans le premier cas nous n'avons pas tenu compte des coûts assumés par les contribuables de la province pour le financement des transferts, tandis que dans le deuxième nous avons inclus le montant estimé de ces coûts.

Pour Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard, les effets positifs du programme de péréquation semblent être légèrement plus grands dans le cas de l'approche « nette » que dans celui de l'approche « brute ». Par contre, les effets négatifs de ce programme sur la capacité fiscale des provinces favorisées au plan des ressources naturelles – l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan – semblent être inférieurs lorsqu'on les évalue selon l'approche « nette ». Cela signifie donc que la contribution des deux premières provinces au financement de la péréquation est supérieure à ce qu'on aurait pu prévoir, compte tenu de leur capacité fiscale, et que c'est le contraire qui se produit dans le cas des trois provinces plus à l'Ouest.

Soulignons que si selon l'approche « nette » les effets négatifs du programme de péréquation semblent être moindres pour les provinces riches en ressources, c'est le contraire qui se produit dans le cas de l'Ontario. En effet, l'Ontario enregistre une diminution de sa capacité fiscale de 7 % dans le cadre de l'approche « brute » et de 9 % en suivant l'approche « nette ». Cette province contribue donc plus au financement de la péréquation que ce que laisse supposer sa seule capacité fiscale. Ceci résulte du fait que le gouvernement fédéral a un accès limité aux recettes provenant des ressources naturelles comparativement aux provinces de l'Ouest. Alors que, selon l'approche « brute », l'Ontario et les trois provinces de l'Ouest semblaient voir leur capacité fiscale diminuer dans une proportion équivalente par suite du programme de péréquation, la première enregistre une baisse proportionnellement plus forte dans le cadre de l'approche « nette ».

Il ressort clairement de notre analyse des effets « nets » de la péréquation que la redistribution opérée par le programme actuel s'effectue en grande partie aux dépens d'une province « au-dessous de la moyenne » sur le plan de la capacité fiscale (l'Ontario) et au profit d'autres provinces se trouvant également « au-dessous de la moyenne ». Par contre, la capacité fiscale des provinces « au-dessus de la moyenne », telles que l'Alberta et la Colombie-Britannique, n'est que faiblement réduite. Cette caractéristique du programme de péréquation s'explique par deux facteurs. Premièrement, l'Ontario ne bénéficie pas des paiements de péréquation

même si, selon notre évaluation, cette province se situe nettement au-dessous de la moyenne sur le plan de la capacité fiscale. Deuxièmement, les paiements de péréquation sont financés par les contribuables de toutes les provinces sans relation directe avec la capacité fiscale de la province elle-même. En d'autres termes, le programme serait beaucoup plus équitable si la contribution des provinces au financement de la péréquation était liée davantage à leur capacité fiscale.

Afin d'établir les effets de tous les transferts fédéraux sur la capacité fiscale des provinces dans le cadre de l'approche « nette », nous commençons par corriger les recettes provinciales « autonomes » de façon à tenir compte du financement fédéral de tous ces transferts. L'indice de capacité fiscale qui apparaît à la colonne 4 du tableau 2-3 est fondé sur les recettes provinciales « autonomes » auxquelles ont été ajoutées les contributions aux impôts fédéraux correspondant au financement de ces transferts. La capacité fiscale des provinces *en l'absence* de tout transfert fédéral, telle qu'indiquée dans la colonne 4, varie entre 51 % de la moyenne nationale dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard et 206 % dans le cas de l'Alberta. La capacité fiscale donnée dans la colonne 5 du tableau 2-3 est fondée sur les recettes « autonomes corrigées » auxquelles ont été ajoutés les transferts « nets » du fédéral aux provinces. Cette valeur est identique à la capacité fiscale après transferts, qui apparaît dans la colonne 4 du tableau 2-1. Comme c'était le cas avec la péréquation, cependant, les effets de l'ensemble des transferts fédéraux aux provinces ne sont pas les mêmes selon que l'on prenne une approche ou l'autre. Pour les provinces qui contribuent moins au financement fédéral que ne le laisse prévoir leur capacité fiscale, les effets positifs des transferts fédéraux sont plus importants dans le cadre de l'approche « nette ». L'effet négatif des transferts sur les provinces favorisées au plan des ressources, soit l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, semble moins important dans le cadre de l'approche « nette » que dans celui de l'approche « brute ». Par contre, comme c'était le cas pour la péréquation seule, l'Ontario enregistre une baisse de capacité fiscale beaucoup plus grande lorsque l'évaluation se fait à partir de l'approche « nette ».

Les injustices manifestes du programme de péréquation actuel vis-à-vis de l'Ontario s'accentuent donc lorsqu'on tient compte de l'effet combiné de tous les transferts fédéraux aux provinces et du financement de ces transferts.

Résumé et conclusions

Au début du chapitre, nous avons mis en relief l'importance du programme de péréquation, à la fois comme source de recettes pour les gouvernements provinciaux et comme poste de dépenses pour le gouvernement fédéral. Pour l'année financière 1980-1981, ce programme a coûté au Trésor fédéral plus de 3 milliards de dollars et il représentait jusqu'à 26 % des recettes totales de certaines provinces.

Nous avons ensuite retracé les origines du programme de péréquation en remontant jusqu'à la Commission Rowell-Sirois, qui avait proposé un programme de transferts inconditionnels entre le fédéral et les provinces semblable dans ses principes au régime de péréquation. De fait, on a montré que l'objectif du programme actuel (permettre à toutes les provinces d'assurer un niveau comparable de services publics à des taux d'imposition équivalents) était essentiellement le même que celui qu'avait envisagé la Commission Rowell-Sirois quelque 40 ans auparavant.

Si, au niveau des principes, le régime de péréquation n'a guère changé depuis sa création en 1957, il a par contre subi des modifications profondes au cours des trois dernières décennies, dont la plus importante touche au nombre de sources de recettes entrant dans la formule. Ce changement est intervenu en 1967 lorsque, dans le but de fonder la péréquation sur une mesure globale des recettes provinciales, on a considérablement augmenté le nombre de sources de recettes prises en compte. Si l'augmentation correspondante des paiements de péréquation était dans une certaine mesure prévisible, bien peu auraient pu deviner l'effet qu'allait avoir l'inclusion de la totalité des recettes provenant des ressources naturelles sur la croissance future du programme. En raison de l'escalade des prix mondiaux du pétrole et du gaz et du recours de plus en plus grand des provinces à cette source de recettes, les paiements de péréquation grimpèrent bien au-delà du niveau que le gouvernement fédéral considérait comme acceptable.

Face à cette situation, le gouvernement fédéral a introduit une série de changements « ponctuels » dans la formule de péréquation entre 1974 et 1980, afin de ralentir la croissance des paiements de péréquation en limitant, notamment, le montant des recettes tirées des ressources naturelles que l'on pouvait inclure dans la formule. Même en restreignant à 50 % le montant de ces recettes et en supprimant progressivement du calcul toutes celles qui provenaient de la cession de terrains de la Couronne, des mesures supplémentaires ont dû être prises pour que l'Ontario ne devienne pas admissible à la péréquation

vers la fin des années 70. Une série de modifications fédérales discrétionnaires a abouti à ce qu'on a appelé la clause d'exclusion de l'Ontario; celle-ci a pour effet d'empêcher toute province de recevoir des paiements de péréquation si le revenu par habitant y a été supérieur à la moyenne nationale pendant trois années consécutives.

Les mesures prises par le gouvernement fédéral pour modifier la formule de péréquation depuis 1974 ont diminué considérablement la possibilité d'atteindre les objectifs du programme, c'est-à-dire de relever la capacité fiscale de chacune des provinces au moins au niveau de la moyenne nationale, telle que déterminée par un régime fiscal représentatif. Cette conclusion se dégage de notre évaluation des résultats du programme, laquelle a permis de mesurer l'effet net des paiements de péréquation sur la capacité fiscale d'ensemble des provinces en faisant appel à deux approches. Nous avons notamment constaté qu'en raison du programme de péréquation, la capacité fiscale de la plupart des provinces bénéficiaires atteignait entre 82 et 87 % de la moyenne nationale et que les provinces dont la capacité fiscale était très faible au départ avaient enregistré les augmentations relatives les plus importantes. Par ailleurs, on a constaté que l'effet du programme sur certaines provinces bénéficiaires s'amplifiait lorsqu'on tenait compte de l'effet estimatif du financement de la péréquation par les impôts fédéraux.

À la fois selon l'approche « brute » et l'approche « nette », le programme a eu pour effet de diminuer la capacité fiscale des provinces qui ne recevaient pas de paiements de péréquation. Si ces diminutions ne semblent pas avoir eu de graves conséquences pour les provinces les plus « riches », comme l'Alberta et la Colombie-Britannique, la capacité fiscale de l'Ontario est par contre tombée à moins de 90 % de la moyenne nationale, ce qui est au-dessous de la capacité fiscale de certaines provinces bénéficiaires. Compte tenu des effets attribuables au mode de financement du programme, la diminution de la capacité fiscale de l'Ontario a été supérieure à celle enregistrée par les trois provinces les plus à l'Ouest. Ces résultats nous amènent donc à penser que le programme de péréquation est régressif, du moins pour ce qui est de l'Ontario.

On a également constaté que les écarts de capacité fiscale entre les provinces diminuaient lorsqu'on tenait compte de l'effet de tous les transferts du fédéral aux gouvernements provinciaux. Le résultat combiné de ces transferts est de faire passer la capacité fiscale de la plupart des provinces « défavorisées » à près de 90 % de la moyenne nationale. En tenant compte de l'effet net de tous les transferts fédéraux aux provinces, on constate enfin que la capacité fiscale de l'Ontario est inférieure ou égale à celle de la majorité des provinces qui reçoivent des paiements de péréquation. Par ailleurs, lorsqu'on fait intervenir l'effet du financement, la capacité fiscale de l'Ontario subit une diminution qui, selon nos estimations, dépasse de loin celle des provinces dont la capacité fiscale se situe au-dessus de la moyenne. Ce résultat vient renforcer notre préoccupation au sujet des répercussions du programme de péréquation sur la capacité fiscale de cette province.

3 Les principes de la péréquation

Le régime de péréquation fait maintenant partie intégrante de la réalité canadienne, à preuve l'accord auquel on en est venu pour enchâsser le principe même de la péréquation dans la nouvelle Constitution. Par contre, on a très peu discuté de la façon dont le programme pourrait le mieux parvenir à ses objectifs fondamentaux, et les opinions émises à ce sujet ont rarement concordé. De l'avis de plusieurs observateurs, les mécanismes du régime actuel ne sont plus adéquats (en supposant qu'ils l'aient déjà été) en regard des conditions qui prévalent dans l'économie canadienne.

Les problèmes inhérents à la péréquation ne sont pas nouveaux; ils retiennent l'attention des économistes et des dirigeants politiques des États fédéraux depuis plusieurs années. Il n'est donc pas étonnant que les Canadiens se soient toujours intéressés de près à ces problèmes. Comme nous l'avons déjà indiqué, la Commission Rowell-Sirois avait présenté des recommandations visant à instituer un système de transferts intergouvernementaux de péréquation. L'avènement de la guerre eut pour effet d'interrompre l'examen de ces recommandations et les efforts entrepris pour leur donner suite. Au cours de la période d'après-guerre, cependant, il s'est développé un ensemble complexe de modalités de transferts entre les gouvernements au Canada, dont le programme de péréquation actuel.

Parallèlement aux discussions et aux initiatives des dirigeants politiques dans ce domaine, les économistes ont poursuivi leurs travaux de recherche sur les conséquences économiques des paiements de péréquation.

Bien que le concept de péréquation ait d'abord été formulé en 1940 par la Commission Rowell-Sirois en réponse aux circonstances difficiles de l'époque, ce n'est que dans les années 50 et 60 qu'il est apparu dans la théorie économique. Les économistes ont alors reconnu que les transferts des provinces « plus riches » aux provinces « plus pauvres » répondaient à des impératifs de justice redistributive ou d'« équité économique ». Sans l'effet correcteur de la péréquation, les résidants des provinces plus riches auraient été avantagés par rapport à ceux des provinces plus pauvres se trouvant dans une situation comparable, ce qui semblait injuste. Par la suite, cependant, on s'est demandé si ces transferts favorisaient ou entravaient une répartition efficiente des facteurs de production mobiles tels que le capital et la main-d'œuvre. Les paiements de péréquation auraient-ils tendance à retenir ces facteurs dans des régions où ils sont moins productifs qu'ailleurs, ou la péréquation arriverait-elle réellement à améliorer l'efficacité du mécanisme du marché ?

Alors que ces questions n'étaient pas encore complètement résolues, les travaux de plusieurs économistes au début des années 70 en arrivèrent à la conclusion que, dans plusieurs cas, les paiements de péréquation permettaient non seulement de poursuivre des objectifs d'équité économique mais aussi d'accroître l'efficience. À la même époque, toutefois, d'autres économistes affirmaient que beaucoup de programmes comportant un transfert de revenu entre les régions – y compris certains aspects de l'assurance-chômage, du développement régional et de la péréquation – risquaient d'inciter malencontreusement les gouvernements provinciaux à mettre en œuvre des politiques qui pouvaient aller à l'encontre de l'objectif d'efficience économique à l'échelon national.

L'escalade des prix des ressources naturelles au cours de la deuxième moitié des années 70, combinée au fait que ces ressources sont réparties inégalement dans l'espace économique canadien, a entraîné un déplacement des sources de richesse et d'activité économique au pays. Les répercussions fiscales de ce phénomène n'étant pas les mêmes pour toutes les provinces, on s'est de nouveau interrogé sur l'effet des paiements de péréquation en regard des objectifs d'équité et d'efficience économiques.

De nombreuses propositions de réforme ont depuis lors été mises de l'avant dans les milieux gouvernementaux et universitaires. Devant l'étendue des questions soulevées par ces propositions et l'importance des décisions qui doivent être prises à l'occasion du renouvellement des accords fiscaux entre le

gouvernement fédéral et les provinces, le Conseil a jugé opportun de procéder à une analyse détaillée du rôle joué par le programme de péréquation dans le contexte canadien.

De manière plus précise, nous nous sommes attachés à évaluer les répercussions des transferts de péréquation par rapport aux objectifs d'efficience et d'équité, comme première étape d'une réflexion sur les moyens d'améliorer l'efficacité du programme[1].

Après avoir exposé ce que devraient être, à notre avis, les principes de la péréquation, nous examinerons diverses propositions de réforme. Nous conclurons en décrivant comment le programme que nous proposons pourrait être mis en œuvre.

Avons-nous réellement besoin d'un programme de péréquation ?

Afin de pouvoir procéder à une étude adéquate du rôle des paiements de péréquation, il est nécessaire de se remémorer quelques principes de base. Nous évoluons dans le cadre politique du régime fédéral canadien et, de ce fait, il nous faut tenir compte du rôle joué dans l'économie par chaque palier de gouvernement. Le Conseil a toujours considéré, au moment d'évaluer les mérites des programmes et des politiques des gouvernements, que ce sont leurs effets sur le bien-être des personnes et des ménages qui importaient avant tout. Par conséquent, nous nous intéressons essentiellement au bien-être économique des personnes, non à celui des gouvernements. À cet égard, l'efficience et l'équité ont toujours été pour nous deux critères particulièrement importants. Nous nous préoccupons de la question de l'efficience économique non comme objectif en soi mais parce qu'une plus grande efficience favorise l'amélioration du niveau de vie de tous les Canadiens. Par ailleurs, notre intérêt pour la question de l'équité est relié à deux objectifs des pouvoirs publics, à savoir diminuer les inégalités de revenu réel entre les personnes (équité verticale) et diminuer les disparités interprovinciales dans le traitement des personnes qui se trouvent dans une situation économique comparable (équité horizontale). Ces grands objectifs semblent être largement partagés au Canada; ils reçoivent l'adhésion des gouvernements en général et d'un certain nombre d'organismes établis pour les conseiller, dont le Conseil économique.

Compte tenu de ces objectifs, une question fondamentale vient aussitôt à l'esprit : pourquoi avons-nous besoin d'un régime de transferts entre les gouvernements alors qu'il existe déjà, aux deux paliers, un régime bien rodé d'impôts et de transferts servant à régulariser la répartition de l'activité économique et la redistribution des bienfaits qui en découlent parmi les personnes et les ménages ? En d'autres termes, quels résultats supplémentaires un régime de transferts intergouvernementaux permettrait-il d'obtenir par rapport à un régime d'impôts et de transferts qui touche directement les personnes ? L'analyse qui suit nous amène à conclure que les paiements de péréquation versés aux gouvernements jouent effectivement un rôle important, que ne pourrait remplir le régime de transferts et d'impôts axé sur les particuliers. Cela est vrai aussi bien sur le plan de l'équité que sur celui de l'efficience économique. Cependant, l'importance des paiements de péréquation et la forme qu'ils doivent prendre dépendent en grande partie des hypothèses que l'on peut faire au sujet des accords institutionnels et des mécanismes économiques sous-jacents. Si, en principe du moins, la validité de plusieurs de ces hypothèses peut être vérifiée par une analyse empirique, d'autres reposent sur des jugements touchant aux aspects constitutionnels ou éthiques de la répartition de certains droits de propriété dans le régime canadien.

Les arguments en faveur d'un programme de péréquation s'appuient essentiellement sur le fait que le revenu « nominal » ou « monétaire » des Canadiens ne reflète pas les avantages et les coûts additionnels qui se rattachent à une multitude de politiques et de programmes mis en œuvre par les gouvernements provinciaux. Selon leur province de résidence, les citoyens canadiens bénéficient à des degrés divers des biens et services que fournissent les gouvernements provinciaux ou leurs organismes, comme les routes, les soins de santé, l'éducation, l'assistance sociale ou l'électricité subventionnée. De même, ils sont assujettis à des impôts, plus ou moins élevés selon la province, qui servent à couvrir le coût des biens et services offerts. En raison de l'incidence variable de ces coûts et avantages, des personnes ayant le même revenu nominal mais habitant différentes provinces peuvent se retrouver avec des revenus « réels » forts différents lorsque l'on tient compte des effets nets de l'activité des gouvernements provinciaux.

Les transferts aux personnes et aux ménages sont nécessairement fondés sur les revenus *monétaires*. Il serait sans doute très difficile de concevoir un régime de transferts aux personnes qui tienne compte de leur revenu *réel* dans diverses régions du pays. Comme l'équité exige que les Canadiens se trouvant dans une situation financière comparable puissent bénéficier d'un niveau de vie raisonnablement équivalent, il est nécessaire de disposer d'un mécanisme

supplémentaire pour réduire les écarts qui se manifestent dans le niveau des biens et services que fournissent les gouvernements provinciaux à leurs résidants à un niveau de coût comparable. Comme on le verra dans la suite du chapitre, ce type de régime de péréquation entre gouvernements est souhaitable non seulement pour des raisons d'équité, mais également en regard de l'objectif d'efficience économique au plan national.

En quoi les activités du gouvernement provincial influent-elles sur le niveau de vie réel d'une personne ? Comme on l'a déjà souligné, les gouvernements provinciaux fournissent des biens et services à la population et financent ces activités en percevant des impôts. On peut considérer la différence entre les avantages que retire un résidant de ces activités et les coûts qu'il doit assumer comme étant l'« avantage fiscal net », positif ou négatif, que l'intervention du gouvernement provincial lui procure. Pour un certain nombre de raisons, il est inconcevable que les résidants de toutes les provinces, ou même d'une seule, puissent avoir des avantages fiscaux nets nuls, c'est-à-dire que les avantages soient exactement égaux aux coûts dans chaque cas. Il est également improbable que les personnes appartenant à une catégorie de revenu donnée aient les mêmes avantages fiscaux nets, quelle que soit la province dans laquelle elles vivent. Par exemple, les résidants des provinces qui peuvent tirer d'importantes recettes des ressources naturelles auront vraisemblablement des avantages fiscaux nets supérieurs à ceux des personnes qui résident dans les provinces moins bien nanties au plan des ressources. Le même raisonnement vaut pour les provinces qui ont des revenus par habitant supérieurs à la moyenne nationale.

Les résidants des provinces qui sont bien pourvues en ressources naturelles peuvent, par exemple, bénéficier de meilleurs services gouvernementaux que ceux des provinces ayant des ressources moins importantes, tout en payant des impôts égaux ou même inférieurs.

De même, les politiques des gouvernements provinciaux dont l'objectif est d'opérer un transfert entre les groupes à revenu élevé et ceux à faible revenu ont tendance à engendrer des avantages fiscaux nets positifs pour ces derniers; plus la province est riche, plus les avantages fiscaux nets consentis aux groupes à faible revenu ont des chances d'être élevés.

Péréquation et équité

Le revenu réel total d'une personne (avant transferts et impôts fédéraux) comprend son revenu personnel avant l'impôt provincial, soit les salaires et les autres gains provenant des biens qu'elle possède, et les avantages fiscaux nets qui lui reviennent par suite des activités du gouvernement provincial.

Pour bien comprendre la notion d'équité dans le contexte du régime de péréquation, examinons d'abord le cas où les avantages fiscaux nets des résidants de toutes les provinces sont nuls. Les impôts payés par un particulier seraient alors égaux à la valeur des avantages qu'il retire des activités du gouvernement provincial. Les citoyens recevraient donc sous forme d'avantages l'équivalent exact de ce qu'ils auraient payé sous forme d'impôts; il n'y aurait, pour aucun d'entre eux, ni augmentation ni diminution nette du revenu « réel » par rapport au revenu « monétaire ». Aucun avantage fiscal ne serait alors créé. Les personnes se trouvant dans des situations comparables pour ce qui est de leurs revenus monétaires seraient toutes traitées de la même façon par le gouvernement fédéral et les administrations provinciales, quelle que soit leur province de résidence. Il serait par conséquent inutile d'instaurer des mesures fiscales discriminatoires à l'échelon régional, comme un programme de péréquation par exemple. Le régime de transferts et d'impôts fédéraux qui s'applique aux particuliers assurerait une équité à la fois horizontale et verticale.

Examinons maintenant un deuxième cas, qui correspond à la réalité actuelle : les avantages fiscaux nets de la plupart des personnes vivant dans une province donnée ne sont pas nuls et les avantages fiscaux nets des personnes se trouvant dans des situations financières comparables mais résidant dans des provinces différentes ne sont pas identiques. Dans ce cas, un régime d'impôts et de transferts fédéraux fondé sur les revenus monétaires des particuliers ne permettrait pas de satisfaire aux principes d'équité. L'équité horizontale ne serait pas atteinte, car deux personnes ayant des revenus réels identiques (y compris les avantages fiscaux nets provenant des budgets provinciaux) seraient traitées différemment. Il n'y aurait pas, non plus, d'équité verticale dans l'ensemble du pays. Les avantages fiscaux nets découlant de l'activité des gouvernements provinciaux influent sur le revenu réel ou le niveau de vie des citoyens (positivement ou négativement), mais le régime fédéral d'impôt sur le revenu ne tient pas compte de ce facteur (pas plus que le régime de transferts aux personnes). Par conséquent, même si le régime d'imposition du gouvernement fédéral comportait un objectif d'équité verticale, celle-ci ne serait pas réalisée car le régime ne tient pas compte d'une composante importante du revenu personnel.

Pour surmonter ce problème, il faut donc disposer d'une politique de transferts qui reconnaisse l'existence de tels écarts entre les provinces. Les deux principaux instruments dont on pourrait se servir pour y parvenir sont le régime d'impôts et de transferts aux particuliers et le régime de transferts entre les gouvernements.

Le régime d'impôts et de transferts pourrait être modifié de plusieurs façons pour atteindre le but désiré. On pourrait, par exemple, demander à chaque contribuable fédéral de corriger son revenu imposable en y ajoutant ou soustrayant la valeur des avantages fiscaux nets qu'il reçoit de son gouvernement provincial. De même, le taux d'imposition fédéral applicable dans chaque province pourrait être modifié de façon à tenir compte de l'incidence des avantages fiscaux nets.

Par ailleurs, un régime de subventions aux gouvernements provinciaux pourrait être instauré. La valeur nette de ces transferts serait positive dans le cas des provinces où les avantages fiscaux nets par habitant sont relativement faibles, et négative, dans le cas des provinces procurant des avantages fiscaux nets élevés. Cette deuxième approche est, bien entendu, celle du programme de péréquation actuel.

Mais pourquoi est-il nécessaire de compléter le régime d'impôts et de transferts aux personnes par un régime de transferts *intergouvernementaux* ? Premièrement, le calcul des avantages fiscaux nets de chaque contribuable serait une opération difficile, coûteuse et susceptible de prêter à controverse. Deuxièmement, et c'est là l'obstacle principal, en ne comptant que sur un régime de transferts personnels conçu de façon à équilibrer les avantages fiscaux nets des provinces, le gouvernement fédéral se trouverait effectivement à contrecarrer les politiques et les programmes de redistribution établis expressément par les provinces. Au sein de la Confédération canadienne, les deux paliers de gouvernement se partagent la responsabilité de déterminer l'importance de la redistribution qui doit s'opérer par l'intervention de l'État. Toute action de la part du Parlement fédéral qui aurait pour effet d'entraver l'exercice de cette responsabilité par les gouvernements provinciaux porterait sérieusement atteinte à la nature même du régime fédéral canadien. Nous en concluons, par conséquent, qu'un programme de transferts intergouvernementaux est le *seul* moyen acceptable de remédier aux problèmes d'équité qui découlent des disparités d'avantages fiscaux nets entre les provinces. Certes, il est presque inévitable que les politiques de redistribution des provinces et du gouvernement fédéral divergent à certains égards. Le compromis que nous prônons, et qui se retrouve implicitement dans le programme de péréquation actuel, consiste à orienter ce programme de telle façon qu'il soit *possible* financièrement d'atteindre l'objectif d'équité – verticale et horizontale – pour tous les Canadiens, quelle que soit leur province de résidence. Mais les provinces doivent avoir la possibilité de redistribuer leurs propres recettes fiscales comme elles le jugent à propos.

Comme on l'a déjà souligné, il serait peu pratique de chercher à effectuer ce type de redistribution par le biais de l'impôt sur le revenu des particuliers; toutefois, les modalités de ce régime peuvent servir pour mettre au point un programme de transferts intergouvernementaux.

Conceptions étroite et globale de l'équité

Après avoir présenté les raisons qui militent en faveur d'un régime de transferts entre gouvernements, nous allons voir à présent que deux approches fondamentalement différentes peuvent être suivies pour résoudre les problèmes d'équité qui se posent, chacune procédant d'une vision différente de l'équité horizontale. Nous les avons qualifiées de conceptions étroite et globale de l'équité. Nous décrirons d'abord ces deux approches, pour présenter ensuite les solutions correspondant à chacune.

L'approche globale repose sur la notion d'un régime fiscal national qui soit équitable horizontalement par rapport aux activités de tous les gouvernements, aux paliers fédéral et provincial. Selon cette conception, deux personnes qui ont un niveau de vie identique *avant toute intervention de la part des gouvernements provinciaux* doivent, suite à cette intervention, se retrouver encore dans une situation comparable. Pour avoir un régime fiscal qui assure cette équité horizontale, le gouvernement fédéral doit tenir compte des inégalités qui résultent de l'intervention des provinces; il doit contrebalancer les actions des gouvernements provinciaux qui ont pour effet de créer des différences de revenu réel entre des citoyens qui se trouvaient au départ dans une situation identique.

Selon la conception étroite, par contre, le gouvernement fédéral devrait prendre comme base le revenu réel des particuliers, revenu *qui englobe* les avantages fiscaux nets découlant de l'action des provinces. Dans ce cas, le gouvernement central devrait se préoccuper uniquement de garantir que deux personnes ayant le même revenu réel, *compte tenu des avantages fiscaux nets des provinces*, se retrouvent toujours avec un revenu réel identique après l'intervention fédérale. En vertu de cette approche, le gouvernement fédéral n'aurait plus à aplanir complètement les inégalités horizontales

attribuables aux initiatives des gouvernements provinciaux.

On peut illustrer cette distinction en faisant intervenir la question des droits de propriété des résidants des provinces. Supposons que des personnes se trouvant au départ dans une situation identique retirent, par suite des politiques économiques de leurs gouvernements provinciaux, des avantages différents qui font apparaître un écart entre leurs revenus réels nets. Si on reconnaît aux résidants qui en bénéficient un droit complet à ces avantages, le gouvernement fédéral doit viser à réaliser l'objectif d'équité horizontale en partant de la situation des personnes après intervention du gouvernement provincial. Ce raisonnement correspond à la conception étroite de l'équité. Si, par contre, on ne reconnaît pas un tel droit de propriété fondé uniquement sur la résidence, le gouvernement fédéral doit alors tenir compte de la situation des citoyens avant toute intervention gouvernementale, y compris celle des provinces. Cette façon de faire serait en conformité avec l'approche globale. Nous verrons par la suite que l'une et l'autre conception nécessitent d'avoir recours à la péréquation pour parvenir à l'objectif d'équité, mais que la nature du programme et l'importance des montants transférés seront très différentes selon l'approche retenue.

La conception globale de l'équité décrite précédemment exigerait que le programme de péréquation vise à éliminer complètement les disparités interprovinciales au plan des avantages fiscaux nets par habitant. Ce n'est qu'en équilibrant parfaitement ces avantages que les personnes qui ont le même revenu monétaire (c'est-à-dire avant l'intervention du gouvernement fédéral et des provinces) se trouveront équitablement traitées, selon cette vision de l'équité horizontale.

La solution associée à la conception étroite de l'équité ne commanderait qu'une réduction beaucoup plus modeste des écarts dans les avantages fiscaux nets par habitant. En vertu de cette approche, les avantages fiscaux feraient partie du revenu des personnes avant impôts et transferts fédéraux; la seule injustice horizontale proviendrait donc du fait que les impôts fédéraux ne s'appliqueraient pas à cet élément du revenu. Deux contribuables ne résidant pas dans la même province mais ayant des revenus globaux identiques (y compris les avantages fiscaux nets) paieraient en réalité des impôts fédéraux différents si leur province ne leur procurait pas des avantages comparables. Il s'ensuit que, tout en étant dans une situation identique, les résidants des provinces « riches » paieraient des impôts fédéraux inférieurs à ceux des résidants des provinces « pauvres ». Par contre, il y aurait équité horizontale si les avantages fiscaux nets découlant de l'intervention des provinces s'ajoutaient au revenu imposable et étaient assujettis à l'impôt fédéral au taux marginal approprié. En suivant cette approche, il y aurait transfert net entre les résidants des provinces riches et ceux des provinces pauvres. On pourrait arriver au même résultat par un programme de péréquation qui comblerait partiellement les écarts d'avantages fiscaux entre les provinces, dans une proportion déterminée par le taux marginal d'impôt fédéral qui s'applique en moyenne dans chacune des provinces.

On peut illustrer les solutions correspondant à chacune des conceptions de l'équité horizontale à l'aide de l'exemple suivant. Supposons qu'à une date donnée le revenu réel d'un résidant de l'Ontario et d'un résidant de l'Alberta soit de 10 000 dollars et que les deux gouvernements provinciaux décident alors d'augmenter le niveau des services fournis à leurs résidants. Grâce à ses importantes recettes provenant des ressources naturelles, l'Alberta pourrait financer complètement l'expansion des services sans accroître le fardeau fiscal, tandis que l'Ontario devrait majorer l'impôt sur le revenu des particuliers. Supposons, aux fins de l'exemple, que l'avantage fiscal net que retire le contribuable ontarien à la suite de ces changements soit nul, les avantages correspondant aux services supplémentaires étant complètement annulés par la hausse d'impôt. Le résidant de l'Alberta, de son côté, bénéficierait d'une augmentation nette des avantages fiscaux que lui procure le gouvernement provincial; disons que ce gain a une valeur de 1 000 dollars. Son revenu réel passerait ainsi à 11 000 dollars. Pour parvenir à une équité horizontale en conformité avec l'approche globale, il faudrait donc que le système fédéral d'impôts et de transferts annule complètement la différence de revenu réel entre les deux personnes. Selon la conception étroite de l'équité horizontale, par contre, les résidants de différentes provinces qui ont un revenu réel de 11 000 dollars paieraient des impôts identiques, mais le régime ne permettrait pas de faire disparaître complètement les écarts d'avantages fiscaux nets comme dans le cas de l'approche globale (ces écarts ne seraient réduits que du montant des impôts prélevés par le gouvernement fédéral sur les avantages fiscaux nets).

Comme on l'a mentionné, le choix d'une approche en matière d'équité horizontale dépend essentiellement de la façon dont on veut que soient répartis les avantages découlant de l'intervention des gouvernements provinciaux; or, ce mode de répartition soulève des questions d'ordre éthique tout autant que constitutionnel. Selon nous, il est difficile sur le plan de l'éthique d'accepter que les avantages procurés

dans une province soient réservés aux seuls résidants. Par ailleurs, on ne peut ignorer le fait que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a conféré aux provinces certains droits sur leurs richesses. Avant d'aller plus loin, cependant, il importe d'analyser les principaux facteurs qui sont à l'origine de ces disparités d'avantages fiscaux nets entre les provinces.

Principales sources de disparité sur le plan des avantages fiscaux nets

Les avantages fiscaux nets ont été définis comme étant la différence entre les avantages que retire un contribuable des dépenses effectuées par son gouvernement provincial et les impôts qu'il lui verse. On peut répartir *grosso modo* les impôts provinciaux en deux catégories. Il y a, en premier lieu, les impôts qui sont perçus sur les revenus des résidants de la province, comme l'impôt sur le revenu des particuliers; ces impôts sont fondés sur le lieu de résidence. En second lieu, on retrouve les impôts prélevés sur le revenu ou la richesse à son point d'origine, quel que soit le lieu de résidence du bénéficiaire éventuel, comme les impôts sur le revenu des sociétés, les impôts fonciers et les impôts sur les ressources; ces impôts sont fondés sur la source. L'analyse qui suit traite des conséquences de chacune de ces catégories d'impôts sur le plan de l'équité et par rapport au régime de péréquation dans son ensemble.

Les impôts fondés sur la résidence

Supposons que toutes les dépenses provinciales soient financées par des impôts fondés sur la résidence, comme ceux qui sont perçus sur le revenu des particuliers. L'avantage fiscal net d'un particulier provenant des activités budgétaires provinciales serait alors égal à la différence entre la valeur des avantages qu'il retire de ces activités et les impôts provinciaux prélevés sur son revenu.

Si les budgets provinciaux répartissaient de façon neutre les coûts et les avantages entre tous les résidants, la part des impôts fondés sur la résidence que paierait un contribuable serait proportionnelle à sa part des avantages découlant des biens et services fournis par le gouvernement provincial. Par conséquent, le revenu réel de ce contribuable serait simplement son revenu monétaire avant impôt. Dans ce cas, il n'existerait aucun écart interprovincial dans les avantages fiscaux nets reçus et il ne serait pas nécessaire de chercher à combler les différences entre les provinces au chapitre des impôts fondés sur la résidence.

Rapprochons-nous maintenant de la réalité en supprimant l'hypothèse voulant que les budgets des gouvernements provinciaux répartissent les coûts et avantages de façon neutre entre les personnes.

En fait, il y a redistribution entre les personnes les plus riches et celles qui le sont moins par le biais du barème progressif de l'impôt sur le revenu des particuliers et d'un certain nombre de programmes de dépenses provinciales tels que l'assurance-maladie, l'enseignement et l'assistance sociale. Le caractère progressif des budgets provinciaux a deux conséquences sur le revenu réel d'un contribuable. Premièrement, les personnes dont le revenu se situe au-dessus de la moyenne provinciale subissent habituellement une perte nette au terme de ce processus de redistribution, étant donné qu'elles versent plus d'impôts que la part des biens et des services qu'elles reçoivent de leur gouvernement provincial. C'est l'inverse qui se produit généralement dans le cas de ceux dont le revenu est inférieur à la moyenne. Deuxièmement, les personnes résidant dans les provinces dont le revenu par habitant est supérieur à la moyenne nationale retirent des avantages fiscaux nets plus élevés des dépenses effectuées par leurs gouvernements provinciaux à partir des impôts fondés sur la résidence.

Pour illustrer nos propos, considérons le cas relativement simple où tous les résidants d'une province reçoivent une part égale des avantages découlant des dépenses provinciales et où l'impôt est proportionnel au revenu. Plus le revenu moyen est élevé, plus le montant de recettes par habitant produit par le régime d'impôt proportionnel sera élevé. Comme nous avons supposé que les dépenses sont réparties également, les personnes résidant dans une province riche retireront des avantages fiscaux nets supérieurs à ceux dont elles auraient bénéficié dans une province où le revenu moyen est plus faible, quelle que soit la catégorie de revenu à laquelle elles appartiennent. En règle générale, plus les régimes fiscaux des provinces sont progressifs, plus l'écart entre les avantages fiscaux nets des groupes à revenu élevé et ceux à faible revenu est grand à l'intérieur d'une province et plus la différence moyenne dans les avantages fiscaux nets par habitant est importante entre les provinces à revenu élevé et celles à faible revenu.

Comme les budgets des provinces sont dans l'ensemble progressifs au Canada, les différences qui en résultent sur le plan des avantages fiscaux nets soulèvent des problèmes d'équité horizontale et verticale. La nature du programme de péréquation qui permettra d'éliminer les inégalités reliées aux impôts fondés sur la résidence dépend de l'approche retenue en matière d'équité horizontale. Si l'on adhère à la conception globale, à savoir que les

contribuables n'ont aucunement droit à des avantages fiscaux nets plus élevés du simple fait qu'ils habitent dans une province où les revenus sont supérieurs à la moyenne, l'objectif sera alors d'instituer un programme de péréquation qui aura pour effet d'éliminer complètement les disparités interprovinciales en matière d'avantages fiscaux nets. Tel que mentionné, l'importance des écarts attribuables aux impôts fondés sur la résidence dépend de la progressivité des budgets provinciaux. Si le degré de progressivité correspondait au cas particulier que nous venons d'évoquer, c'est-à-dire si l'impôt était proportionnel au revenu et les dépenses réparties à part égale entre tous les résidants, l'objectif d'équité horizontale pourrait être atteint en éliminant les écarts interprovinciaux dans le montant de recettes par habitant tiré des impôts fondés sur la résidence. Plus les régimes fiscaux des provinces seront progressifs, plus le montant à redistribuer entre les provinces sera grand.

En vertu de la conception étroite, qui revient à assujettir à l'impôt fédéral les avantages fiscaux nets provenant des activités des gouvernements provinciaux, il n'y aurait que peu ou pas de péréquation interprovinciale des disparités de recettes par habitant provenant des impôts fondés sur la résidence. En effet, les avantages fiscaux nets positifs des groupes à faible revenu contrebalanceraient les avantages fiscaux nets négatifs des groupes à revenu élevé dans chaque province. Le montant de péréquation total serait dans ce cas négligeable.

À notre avis, cependant, on peut difficilement soutenir sur un plan éthique que des citoyens aient un quelconque droit d'exclusivité sur les avantages qu'ils retirent du simple fait qu'ils vivent dans une province dont le revenu par habitant est supérieur à la moyenne. Nous en concluons par conséquent que, dans le cas des impôts fondés sur la résidence, il est nécessaire de réaliser une péréquation *complète* des avantages fiscaux nets. Dans le cas particulier décrit précédemment (impôt proportionnel au revenu, avantages répartis également entre les habitants), il faudrait procéder à une péréquation complète des recettes par habitant provenant des impôts fondés sur la résidence. En faisant de la sorte, on s'assurerait que toutes les provinces ont une capacité fiscale suffisante pour fournir des niveaux de services comparables à des taux d'imposition équivalents.

En réalité, cependant, les provinces ont des taux d'imposition différents; un régime de péréquation qui viserait à équilibrer les recettes fiscales effectivement prélevées par habitant pourrait inciter certaines provinces à ne pas percevoir toutes les recettes susceptibles d'être générées par leurs propres assiettes fiscales et à compter davantage sur les paiements de péréquation du fédéral. Il nous paraît beaucoup plus réaliste de rattacher la péréquation à la capacité fiscale des provinces, celle-ci étant définie comme les recettes que l'on pourrait théoriquement récolter en appliquant des taux d'imposition fondés sur la moyenne de l'ensemble des provinces. Par conséquent, le programme de péréquation actuel semble être en mesure de répondre à l'objectif d'équité fiscale pour ce qui est des impôts fondés sur la résidence.

Les impôts appliqués à la source

Les impôts appliqués à la source, tels que les impôts sur le revenu des sociétés, sur les biens ou sur les ressources naturelles, sont perçus par les gouvernements provinciaux et les administrations locales indépendamment du lieu de résidence du propriétaire. Comme toutes les provinces ont des impôts qui s'appliquent à la source, le revenu réel total d'une personne est égal à la somme du revenu monétaire qu'elle tire de son travail et de son capital (après déduction de l'impôt provincial sur le revenu), et des avantages que lui procurent les dépenses provinciales financées par l'ensemble des impôts fondés sur la résidence *et des impôts appliqués à la source*. Afin de pouvoir isoler les effets de ce dernier type d'impôts sur le revenu réel des personnes, ainsi que les conséquences qu'ils peuvent avoir en regard des objectifs d'équité, nous ferons l'hypothèse que les biens et services provinciaux financés par les impôts fondés sur la résidence sont répartis de façon neutre, c'est-à-dire que, pour chaque contribuable, les avantages reçus sont équivalents aux impôts payés. Comme on l'a déjà indiqué, il n'est pas nécessaire dans un tel cas de faire la péréquation des recettes provenant des impôts fondés sur la résidence. Pour simplifier, supposons également que le gouvernement provincial consacre à chaque citoyen de la province une part égale des dépenses qu'il finance à partir des impôts appliqués à la source.

Parmi les impôts appliqués à la source, le cas le plus simple est celui des recettes – souvent appelées rentes économiques – que les provinces prélèvent sur les ressources. Si celles-ci appartiennent à des non-résidants, les rentes recueillies constituent une source supplémentaire de recettes pour la province. Si les ressources appartiennent au gouvernement provincial, le gouvernement fédéral n'en retirera aucune rente. Si elles appartiennent à des résidants, le revenu que ces derniers en retirent (et, par conséquent, le montant qui sera assujetti à l'impôt fédéral) sera réduit en proportion de l'impôt appliqué à la source par le gouvernement provincial. Quel que soit le cas, les objectifs d'équité ne seront pas atteints, car les recettes provenant de l'impôt sur le revenu fédéral ne refléteront pas exactement le revenu réel

que peuvent dépenser directement les résidants *ou que dépense pour eux le gouvernement provincial*. Les disparités entre les provinces au chapitre des impôts appliqués à la source entraînent des différences d'avantages fiscaux nets et, là encore, il faudrait recourir à un mécanisme de péréquation pour corriger la situation.

Comme dans le cas des impôts fondés sur la résidence, il y a deux façons de faire intervenir dans la politique de redistribution du gouvernement fédéral les avantages fiscaux nets dérivés des impôts appliqués à la source; chacune correspond à l'une des deux conceptions de l'équité horizontale présentées antérieurement.

Si l'on adopte la conception globale de l'équité horizontale, le régime fédéral d'impôts et de transferts devrait viser à éliminer toutes les disparités interprovinciales au chapitre des avantages fiscaux nets découlant des activités des gouvernements provinciaux. Il faudrait donc procéder à une péréquation complète des différences interprovinciales dans les recettes par habitant provenant des impôts appliqués à la source et des impôts fondés sur la résidence pour que les provinces soient en mesure de fournir des niveaux comparables de biens et de services dans tout le pays.

Si l'on retient la conception étroite de l'équité horizontale, il faudrait alors tenir compte de la situation fiscale nette des personnes découlant des avantages financés par les impôts provinciaux appliqués à la source. Le montant à transférer par habitant serait égal à la différence entre le niveau des recettes provinciales par habitant provenant des impôts appliqués à la source et la moyenne nationale, multipliée par le taux marginal d'impôt fédéral qui s'applique, en moyenne, dans la province. Une partie seulement des disparités interprovinciales dans les avantages fiscaux nets serait éliminée en procédant selon cette approche.

Le type de péréquation qui découle de la conception étroite de l'équité horizontale reflète exactement la position voulant que les résidants d'une province soient considérés comme les véritables « propriétaires » de la rente produite par les ressources. On préférera donc un programme de péréquation de ce genre, si l'on considère qu'il est justifié au plan éthique ou nécessaire au plan constitutionnel, d'accorder aux résidants d'une province un droit de propriété sur les recettes fiscales provenant des impôts appliqués à la source par le gouvernement provincial.

Il est également possible d'envisager des solutions intermédiaires. Par exemple, on pourrait convenir qu'il est légitime (pour des raisons constitutionnelles) de reconnaître aux résidants d'une province un droit de propriété sur les recettes provenant des ressources, mais qu'on ne peut, pour des raisons d'éthique, étendre ce droit aux autres impôts appliqués à la source, comme les impôts sur le revenu des sociétés et les taxes foncières municipales. Il faudrait alors procéder à une péréquation partielle (dans une proportion déterminée par les taux marginaux de l'impôt fédéral) des disparités au chapitre des recettes par habitant tirées des ressources, et à une péréquation complète des recettes par habitant provenant des autres impôts appliqués à la source, y compris les taxes foncières locales qui n'entrent pas à l'heure actuelle dans la formule de péréquation.

Il appert cependant qu'une seule de ces solutions (l'élimination complète des différences d'avantages fiscaux nets provenant des activités du secteur public provincial) est compatible avec le principe d'efficience économique. Dans le cas de la conception étroite de l'équité horizontale, qui reconnaît des droits de propriété aux résidants d'une province, le montant à verser au titre de la péréquation diffère selon que l'on invoque des raisons d'équité ou d'efficience économique.

Avant de passer au critère d'efficience, toutefois, nous allons examiner quelques autres facteurs qui influent sur l'importance et la répartition des avantages fiscaux nets et dont il faudrait tenir compte au moment de remodeler le programme de péréquation.

Autres facteurs influant sur l'importance et la répartition interprovinciale des avantages fiscaux nets

Il importe d'aborder brièvement les effets de certains éléments caractéristiques du régime fédéral canadien dont nous n'avons pas encore traité jusqu'ici.

Tout d'abord, nous avons supposé jusqu'à présent que toutes les recettes fiscales d'une province servaient à financer la prestation de biens et services aux résidants. Il existe au moins deux autres possibilités. La première est que certaines dépenses soient utilisées pour bâtir une infrastructure sociale ou pour couvrir d'autres coûts liés aux activités de production dans la province. Lorsque ces dépenses permettent à des non-résidants d'augmenter leurs profits et d'en retirer d'autres privilèges, elles ne procurent pas d'avantages fiscaux nets aux résidants de la province et, par conséquent, ne devraient pas être assujetties à la péréquation. Par ailleurs, si ces dépenses se traduisaient par une augmentation des salaires ou des autres revenus gagnés par les résidants, elles seraient prises en compte par le régime fédéral d'impôts et de transferts puisqu'elles prendraient la

forme de revenus monétaires et n'auraient donc pas à entrer dans la formule de péréquation.

L'autre possibilité est que le gouvernement provincial décide d'investir une partie de ses recettes fiscales (quelle que soit leur provenance) dans un fonds d'épargne, puis utiliser les intérêts de ce fonds pour financer une partie de ses dépenses courantes. Dans ce cas, ce n'est que la partie des recettes fiscales courantes (et les intérêts gagnés sur le fonds d'épargne) que l'on emploie pour financer les dépenses courantes qui produit un avantage fiscal net pour les résidants de la province. Par conséquent, seul ce montant devrait être assujetti à la péréquation. Ainsi, les recettes pétrolières et gazières de l'Alberta qui sont canalisées directement dans le fonds du patrimoine de la province devraient être exclues de la péréquation; par contre, il faudrait tenir compte des sommes retirées du fonds d'épargne.

Par ailleurs, certaines activités des gouvernements provinciaux, qui ont pour effet de créer des avantages fiscaux nets sans pour autant faire intervenir les recettes provinciales, devraient également être incluses dans la péréquation. On peut citer comme exemple l'électricité qui est vendue aux résidants à un prix inférieur au coût total assumé par les sociétés d'État. Cette méthode de redistribution de la rente provenant de l'électricité procure un revenu réel aux résidants, équivalant à la réduction des taux d'imposition que le gouvernement pourrait accorder s'il touchait les profits correspondant à un prix non subventionné. Comme cette forme de revenu réel n'apparaît pas dans l'assiette fiscale fédérale, elle devient un autre avantage fiscal net provenant de l'activité du gouvernement provincial; il est donc nécessaire, pour des raisons d'équité, de tenir compte de ces rentes dans le programme de péréquation. Cette question est devenue particulièrement importante dans le débat actuel sur la nature des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous y reviendrons au chapitre suivant, où des estimations de la valeur des rentes provenant des ressources naturelles au Canada et de leur répartition entre les provinces seront présentées.

La péréquation et l'efficience

Dans la mesure où les facteurs de production (diverses catégories de main-d'œuvre et de capital) sont mobiles entre les provinces, l'efficience économique commande qu'ils soient répartis de telle façon que la productivité du dernier facteur transféré soit à peu près la même dans la province de destination que dans la province d'origine (en excluant le coût du déménagement). Si ce n'était le cas, d'autres migrations permettraient d'accroître la production nationale de biens et de services. Par contre, si la production attribuable à l'un de ces facteurs était inférieure dans la province de destination à ce qu'elle était dans la province d'origine, la production nationale serait en définitive inférieure à ce qu'elle aurait été si le facteur ne s'était pas déplacé. Du point de vue de l'efficience économique dans l'ensemble du pays, la migration des facteurs de production n'est souhaitable que si elle entraîne une augmentation de la production globale de biens et de services.

Le libre mouvement des facteurs de production entre les provinces qui est provoqué par les forces du marché permet-il d'atteindre une affectation efficiente des ressources ? S'il existe des disparités d'avantages fiscaux nets entre les provinces et que ces écarts ne sont pas comblés, la réponse est négative. On peut illustrer ce point en prenant pour exemple une catégorie particulière de main-d'œuvre, telle que définie par le niveau de scolarité, les aptitudes, et ainsi de suite[2]. Règle générale, les travailleurs iront s'installer dans une autre province s'ils pensent pouvoir améliorer ainsi leur niveau de vie. Mis à part le coût de la migration, les facteurs les plus importants dont tiennent compte les travailleurs pour évaluer leur bien-être économique, dans une province par rapport à une autre, sont leurs revenus monétaires et les avantages fiscaux nets qu'ils retirent de l'intervention des gouvernements provinciaux (c'est-à-dire la valeur des services provinciaux dont ils bénéficient, moins les impôts qu'ils doivent verser). Comme les revenus tirés des actifs que possèdent les personnes (intérêts, dividendes et gains de capital provenant d'un portefeuille d'actions, par exemple) sont généralement indépendants du lieu de résidence, nous pouvons conclure que les travailleurs auront tendance à se déplacer d'une province à l'autre chaque fois que la somme des revenus d'emploi et des avantages fiscaux nets anticipés sera supérieure dans la province de destination à ce qu'elle est dans la province d'origine. Il y aura « équilibre migratoire » pour une catégorie particulière de travailleurs uniquement lorsque cette somme sera la même dans toutes les provinces. Il s'ensuit que, s'il y a des écarts entre les provinces au chapitre des avantages fiscaux nets et si la main-d'œuvre décide de se déplacer en fonction de ces écarts, les taux de salaire auront également tendance à différer d'une province à l'autre. En effet, toutes choses étant égales par ailleurs, les salaires auront tendance à être inférieurs dans les provinces offrant de meilleurs avantages fiscaux nets, en raison de l'influx de travailleurs attirés par ces avantages et de l'excédent de main-d'œuvre par rapport à la demande. Comme les travailleurs sont généralement embauchés et

rémunérés en fonction de leur productivité, les migrants éventuels auront une productivité différente dans différentes provinces. Cela se traduira par une répartition non efficiente de la main-d'œuvre entre les provinces.

Quelles mesures fiscales pourraient atténuer ou éliminer ce problème d'efficience ? La solution consisterait à mettre en œuvre un programme de péréquation qui permette d'effacer complètement les disparités interprovinciales au chapitre des avantages fiscaux nets découlant de l'activité budgétaire des provinces. En d'autres mots, le principe de l'efficience économique exige que les facteurs de production soient guidés parmi les nombreuses activités où ils pourraient se retrouver (y compris celles se déroulant dans des provinces différentes) par des indicateurs liés à leur productivité dans ces diverses affectations. Les écarts d'avantages fiscaux nets entre les provinces ont tendance à fausser les signaux du marché qui, autrement, pourraient remplir cette fonction. La seule solution consiste donc à éliminer la source du problème, c'est-à-dire les disparités d'avantages fiscaux nets découlant des activités des gouvernements provinciaux, peu importe que ces disparités soient attribuables aux impôts fondés sur la résidence ou à ceux qui sont appliqués à la source[3].

L'importance des migrations attribuables aux avantages fiscaux nets

On peut se demander si la notion de « migrations attribuables aux avantages fiscaux nets » est autre chose qu'une simple hypothèse théorique. Il est en effet possible de faire valoir que, en pratique, les migrations de main-d'œuvre s'expliquent pour la plupart par la disponibilité des emplois en différents lieux géographiques.

Les recherches menées par le Conseil dans le but de déterminer l'importance des migrations attribuables aux avantages fiscaux nets sont présentées à l'appendice A. On y montre que pour les personnes à faible revenu en particulier, les variables fiscales semblent avoir une valeur explicative à peu près aussi importante que les disparités régionales dans l'emploi et le revenu, en regard des tendances récentes des migrations interprovinciales. Ces résultats laissent entendre que les effets des paiements de péréquation et des différences de capacité financière entre les gouvernements provinciaux (découlant des recettes tirées des ressources naturelles) sur les déplacements de la main-d'œuvre seraient suffisamment importants pour que l'on se préoccupe des pertes d'efficience pouvant résulter des migrations associées aux avantages fiscaux nets.

Résumé de nos observations sur l'équité et l'efficience

Il ressort de notre analyse que, pour satisfaire au principe de l'efficience économique, il faut procéder à une péréquation complète des différences interprovinciales dans les avantages fiscaux nets provenant des activités des gouvernements provinciaux. En supposant que les budgets des provinces aient la progressivité d'un régime qui accorde une part égale des dépenses à chacun et perçoit les recettes fiscales de façon proportionnelle, il faudrait faire la péréquation de toutes les différences interprovinciales dans le niveau de dépenses par habitant, et ce, pour toutes les sources d'impôt (voir le renvoi 3 de ce chapitre).

La même formule de péréquation doit s'appliquer si l'on adopte la conception globale de l'équité, c'est-à-dire si l'on ne reconnaît pas de droit de propriété sur les avantages fiscaux inhérents au fait de résider dans une province dont la capacité de recettes est supérieure à la moyenne. Malgré notre sympathie pour ce point de vue, nous ne pouvons ignorer les pouvoirs constitutionnels qui ont été accordés aux provinces dans le domaine des ressources naturelles aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. On peut faire valoir que ces pouvoirs confèrent certains droits de propriété aux résidants d'une province sur les ressources naturelles qui s'y trouvent. En regard des principes d'équité, cette conception mène à traiter différemment les dépenses provinciales financées par les recettes provenant des ressources naturelles; seule une partie de ces recettes devrait être soumise à la péréquation, telle que déterminée par le taux marginal d'impôt fédéral qui s'applique dans l'ensemble pour chaque province.

Évaluation de diverses autres approches

Dans la présente section, nous nous servons de la notion « d'avantages fiscaux nets » pour évaluer une autre façon d'approcher la question de la péréquation, ainsi que différentes propositions de réforme du programme actuel.

Remplacement du programme de péréquation par un impôt négatif sur le revenu

Certains considèrent le programme de péréquation comme un moyen de redistribuer le revenu entre les riches et les pauvres. La péréquation n'est pas un instrument très efficace sur ce plan, car elle redistribue des recettes entre les gouvernements et non entre les personnes, et elle n'oblige nullement les gouvernements provinciaux à prendre des mesures qui favoriseraient une meilleure répartition du revenu.

En fait, il est possible qu'un programme de subventions de péréquation puisse ultimement avoir pour effet de redistribuer une partie des revenus des pauvres de l'Ontario aux riches de Terre-Neuve. Dans ce contexte, on a souvent proposé que la péréquation soit remplacée par un impôt négatif sur le revenu ou un régime quelconque de revenu annuel garanti.

L'inconvénient de cette proposition est qu'un impôt négatif serait malgré tout fondé sur le revenu « monétaire » et ne tiendrait pas compte des avantages que retirent les résidants d'une province des activités budgétaires de leur gouvernement. À moins d'établir un impôt négatif sur le revenu ou un autre programme comparable qui puisse faire la distinction entre les résidants des différentes provinces en fonction des écarts d'avantages fiscaux nets attribuables aux budgets provinciaux, les objectifs d'équité horizontale et verticale ne pourront être atteints. Or, le rôle d'un programme de péréquation est précisément de contribuer à la poursuite de ces deux objectifs.

La péréquation et les différences entre les provinces sur le plan des besoins ou du coût des services publics

Deux provinces peuvent avoir une même capacité fiscale autonome. Pourtant, si l'une d'elles doit encourir des coûts plus élevés par habitant pour assurer les services publics (la construction d'autoroutes, par exemple), en raison de la taille de sa population ou de différences dans le coût réel des ressources, on pourrait faire valoir la nécessité de corriger cette inégalité par une forme quelconque de transferts de péréquation entre les provinces où les coûts sont faibles et celles où ils sont élevés.

Sur le plan de l'équité, il est évident que la péréquation devrait tenir compte des différences de coûts entre les provinces, tout comme elle tient compte des différences de recettes. Par contre, les conséquences sur le plan de l'efficience sont beaucoup moins claires. Si les services provinciaux coûtent plus cher dans une province que dans une autre, ces écarts doivent, pour des considérations générales d'efficience, être prises en compte dans les décisions de migration. Ce n'est que si les différences de coût étaient fonction de la taille de la population des provinces qu'il serait possible, sur le plan de l'efficience, de justifier jusqu'à un certain point le recours à la péréquation. Les migrations apportent des avantages aux provinces d'accueil (diminution des impôts par habitant pour le même niveau de services publics), alors qu'elles entraînent des coûts correspondants (augmentation des impôts par habitant) pour les provinces qui voient partir leur main-d'œuvre. L'importance et la direction des transferts requis dépendent, dans une optique d'efficience, de l'importance relative de ces deux facteurs externes; les résultats auxquels on pourrait parvenir dans ce cas risquent d'être passablement différents de ceux auxquels on arriverait en appliquant un critère d'équité.

Signalons, enfin, les difficultés pratiques qui surgiraient au moment où l'on tenterait d'évaluer de façon raisonnablement précise les différences de coût qui peuvent intervenir dans la prestation des services publics.

Le traitement distinct des ressources renouvelables et non renouvelables dans la péréquation

Pourquoi les résidants d'autres provinces devraient-ils bénéficier de transferts financés à partir des recettes provenant du pétrole et du gaz albertains, alors que ces ressources n'existent qu'en quantité limitée et qu'elles seront bientôt épuisées ? La réponse à cette question est assez simple. La péréquation doit reposer sur les différences interprovinciales courantes dans les avantages fiscaux nets. Si la source de recettes qui entraîne des avantages fiscaux nets supérieurs à la moyenne en Alberta venait à se tarir d'ici quelques années et qu'elle ne soit remplacée par aucune autre, cette province pourrait alors bénéficier à son tour de transferts nets de péréquation. De même, le fait que l'Ontario ait toujours été considérée comme une province « riche » aux termes du programme de péréquation ne justifie nullement que la formule soit arbitrairement modifiée dans le seul but de l'exclure au moment où sa situation fiscale relative commence à se détériorer. La situation fiscale relative des provinces est appelée à changer au cours des années, et les paiements de péréquation devraient évoluer en conséquence.

Le recours à un indicateur macroéconomique pour déterminer les paiements de péréquation

On a souvent fait valoir qu'il faudrait substituer une mesure macroéconomique simple, telle que le revenu par habitant dans chaque province, au régime fiscal représentatif actuellement employé pour déterminer les paiements de péréquation.

Les avantages que comporterait la méthode plus simple de l'indicateur macroéconomique semblent pourtant illusoires. Statistique Canada considère en effet que les seules données macroéconomiques présentement disponibles (celles que l'on retrouve dans les *comptes économiques provinciaux*) sont de nature « expérimentale ». Par contre, la méthode du régime fiscal représentatif, qui sert à l'heure actuelle

au calcul des paiements de péréquation, s'est révélée relativement simple et peu coûteuse à appliquer.

Mais le recours à un indicateur macroéconomique présente un inconvénient beaucoup plus fondamental. Les arguments d'efficience et d'équité présentés dans ce chapitre se fondent en effet sur les différences interprovinciales d'avantages fiscaux nets qui découlent des budgets des gouvernements provinciaux. Or, il est peu probable qu'un indicateur macroéconomique puisse donner lieu à des transferts de péréquation susceptibles de corriger convenablement les disparités interprovinciales au chapitre des avantages fiscaux nets. Cette remarque vaut tout particulièrement dans le cas des avantages fiscaux nets attribuables aux recettes perçues sur les ressources naturelles.

La proposition du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux

Le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces a proposé récemment une nouvelle façon de tenir compte des recettes provinciales provenant des ressources naturelles dans la formule de péréquation. Ce groupe a suggéré que, pour les fins de la péréquation, le montant à inclure dans la formule soit égal au produit des taux de l'impôt *provincial* et des recettes provenant des ressources. Cette approche revient à supposer que les recettes prélevées par la province sur les ressources sont redistribuées aux résidants sous forme de revenu personnel. Dans cette hypothèse, les revenus redistribués seraient imposables par les gouvernements provinciaux et fourniraient donc des avantages fiscaux nets équivalant au produit des taux de l'impôt provincial et des recettes provenant des ressources.

D'après cette proposition, la conception globale de l'équité horizontale, décrite précédemment, serait en fait appliquée à certains avantages fiscaux hypothétiques provenant des ressources. Nous ne voyons aucune raison particulière sur le plan de l'équité ou de l'efficience qui justifie le choix de cette méthode de péréquation. Selon nous, elle est contestable sur deux points. Premièrement, nous estimons que la conception étroite de l'équité horizontale (reliée à la question des droits de propriété sur les ressources) est la formule appropriée pour effectuer la péréquation des recettes provenant des ressources dans le régime fédéral canadien. Deuxièmement, pour qu'un programme de péréquation puisse contribuer à réaliser les objectifs d'équité horizontale et verticale, il faut qu'il repose sur les avantages fiscaux *réels* (et non hypothétiques) découlant de l'intervention des gouvernements provinciaux. Par conséquent, au lieu de viser à une péréquation complète des avantages fiscaux hypothétiques (en calculant les impôts provinciaux qui pourraient être prélevés si les recettes provenant des ressources étaient redistribuées sous forme de revenu), nous concluons de l'analyse faite dans le présent chapitre qu'il est nettement préférable d'effectuer une péréquation partielle (fondée sur le *taux marginal de l'impôt fédéral* qui s'applique en moyenne dans une province) des recettes provenant des ressources qui sont effectivement redistribuées aux résidants de la province.

La péréquation directe entre les provinces

Plusieurs propositions de réforme du programme de péréquation envisagent la participation directe des gouvernements provinciaux sous une forme ou une autre. Certains préconisent un mécanisme de péréquation qui impliquerait uniquement les provinces, sans aucune intervention de la part du gouvernement fédéral[4]; d'autres suggèrent que la redistribution des recettes provenant des richesses naturelles s'effectue directement entre les provinces, tandis que la péréquation des autres sources de recettes provinciales continuerait d'être confiée au gouvernement fédéral, comme c'est le cas présentement[5].

Ces arguments ont, en principe, une valeur indéniable. L'analyse que nous avons faite précédemment de la raison d'être du programme de péréquation ne requiert pas forcément la participation du gouvernement fédéral. Au chapitre 2, nous avons signalé que le financement du programme de péréquation par le gouvernement fédéral a suscité certains problèmes en regard de la répartition des avantages et des coûts. Ces problèmes sont survenus du fait que la répartition de la capacité fiscale entre les provinces ne coïncide pas avec celle des sources de recettes du gouvernement fédéral, notamment parce que ce dernier ne retire pas des richesses naturelles des recettes aussi importantes que celles des provinces de l'Ouest.

En pratique, toutefois, la question de la participation directe des provinces à un programme de péréquation prend une toute autre dimension. Au cours des discussions fédérales-provinciales récentes, il a été convenu unanimement d'inclure le programme de péréquation dans la Constitution et de continuer d'en confier la responsabilité au gouvernement fédéral. On peut faire valoir également que les problèmes reliés au financement du programme de péréquation se sont atténués suite aux accords intervenus récemment entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices de pétrole et de gaz, accords qui ont permis au gouvernement fédéral d'obtenir une part plus importante des recettes

provenant des richesses naturelles. Nous reviendrons d'ailleurs sur cette question.

Conclusions

Les transferts interprovinciaux ont un rôle important à jouer dans le régime fédéral canadien. Nous avons fait ressortir que, dans l'ensemble, la péréquation était pleinement justifiée sur le plan de l'équité et de l'efficience.

Certains des principes de péréquation énoncés dans le présent chapitre se retrouvent déjà dans le programme actuel. En fait, notre analyse a révélé que dans un régime fédéral tel que celui du Canada, un programme de subventions entre gouvernements fondé sur les écarts de capacité fiscale entre les provinces constituait le moyen le plus simple d'atteindre les objectifs d'équité fiscale tout en respectant les orientations économiques prises par les divers gouvernements provinciaux. Pour ce qui est de la méthode de calcul des paiements de péréquation, nous estimons que le régime fiscal représentatif actuellement employé est supérieur aux formules de redistribution qui pourraient être établies à partir d'indicateurs macroéconomiques généraux tels que le revenu provincial par habitant.

L'application des principes mis de l'avant dans ce chapitre entraînerait certains changements au niveau du traitement des sources de recettes dans la formule de péréquation. Ainsi, les recettes des administrations locales devraient être entièrement intégrées au programme. C'est la seule modification que nous proposons en regard du volet du programme qui porte sur les recettes non reliées aux ressources. En revanche, nous sommes d'avis que des changements majeurs doivent être apportés à la partie du programme qui touche aux recettes provenant des ressources.

Premièrement, nous estimons que les recettes provenant des ressources naturelles qui sont redistribuées sous la forme de services gouvernementaux offerts à des prix subventionnés devraient être incluses dans le calcul des paiements de péréquation. Deuxièmement, les ressources non renouvelables devraient être traitées de la même façon que les ressources renouvelables. Troisièmement, les recettes provenant des ressources ne devraient être considérées aux fins de la péréquation qu'au moment où elles sont redistribuées aux résidants de la province. Par conséquent, les recettes *déposées* dans des fonds du patrimoine ou d'autres fonds d'épargne du même genre ne devraient entrer dans la formule de péréquation qu'au moment où elles sont *retirées* au profit des résidants de la province.

Il y a, cependant, certaines limites à la redistribution des recettes provenant des ressources naturelles par l'intermédiaire d'un programme de péréquation. Les pouvoirs constitutionnels accordés aux provinces sur les ressources naturelles aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique peuvent être interprétés comme conférant aux résidants d'une province certains droits de propriété sur les ressources naturelles qui s'y trouvent. Nous en sommes venus à la conclusion que le montant des recettes provinciales provenant des ressources dont il faudrait tenir compte aux fins de la péréquation devrait être égal aux impôts fédéraux qui seraient payés si les recettes provenant des ressources et redistribuées aux résidants de la province étaient traitées comme des revenus courants.

À l'encontre des arguments voulant que le programme de péréquation nuise à une affectation efficiente des ressources au sein de l'économie, notre analyse a permis d'établir que ce type de programme était indispensable au fonctionnement efficace de l'économie. Si l'on veut que les facteurs de production soient affectés de la façon la plus productive, il est nécessaire de disposer d'un programme de péréquation pour contrebalancer les effets attribuables aux avantages fiscaux nets d'origine provinciale sur le déplacement de ces facteurs. Nos recherches ont permis de démontrer qu'il y avait au Canada un phénomène de migration relié aux avantages fiscaux nets, bien que son ampleur varie selon le groupe de revenu et la région.

Il importe enfin de souligner qu'en vertu du principe de l'efficience, tous les avantages fiscaux nets, y compris ceux qui sont attribuables aux recettes provenant des ressources, devraient entrer complètement dans la formule de péréquation, tandis que le principe de l'équité s'accommode d'une solution moins radicale à partir du moment où l'on considère que les provinces possèdent un droit de propriété sur leurs ressources naturelles. Par conséquent, les questions qui touchent au compromis à réaliser entre les objectifs d'équité et d'efficience, ainsi qu'aux effets qui en découlent pour les diverses régions du pays, sont clairement pertinentes au débat sur le remaniement des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

4 La valeur des ressources naturelles au Canada

Le Canada a la chance d'être très bien pourvu sur le plan des ressources naturelles exploitables. L'escalade des cours mondiaux du pétrole depuis 1973 a amené une hausse correspondante de la valeur de la production des ressources énergétiques, en particulier le pétrole, le gaz naturel et l'hydro-électricité. Or, dans le cas des sources classiques d'approvisionnement, les coûts encourus pour produire ces ressources énergétiques et les acheminer jusqu'aux marchés n'ont augmenté que modérément par comparaison. Cette situation a eu pour effet d'engendrer d'énormes gains que l'on appelle plus généralement une rente économique.

Dans le chapitre précédent, nous avons fait valoir les avantages d'un programme de péréquation qui assurerait une redistribution de la rente économique issue de l'exploitation de ces précieuses ressources, en invoquant des raisons touchant à la fois l'efficience économique et l'équité au sein de la fédération canadienne.

L'objet du présent chapitre est d'illustrer le rôle très important que joue depuis quelques années dans l'économie canadienne la rente économique provenant des ressources naturelles. Nos estimations les plus prudentes indiquent en effet que la rente associée à la production de pétrole, de gaz naturel et d'hydro-électricité, à laquelle s'ajoutent les recettes provinciales relativement modestes prélevées sur la sylviculture et l'extraction des minéraux, a totalisé environ 29 milliards de dollars en 1980, soit approximativement 10 % du produit national brut. Ce pourcentage est le double de ce qu'il était à peine deux ans auparavant. Toujours en 1980, la rente tirée des ressources représentait environ 4 800 dollars pour un ménage de quatre personnes.

Nous présenterons également dans ce chapitre une estimation de la redistribution de la rente économique qui s'est opérée entre les provinces productrices et les autres provinces au cours des dernières années. Globalement, le montant net récupéré en 1980 par les sept provinces bénéficiaires de cette redistribution a été estimé à environ 13,5 milliards de dollars. Ce montant est supérieur au total des transferts fédéraux en espèces aux provinces, qui se chiffrait à environ 12,3 milliards de dollars au cours de l'exercice budgétaire 1980-1981.

La redistribution de la rente économique issue des ressources naturelles s'est effectuée par le biais de quatre grands mécanismes d'intervention du gouvernement : la politique du prix de l'énergie, la politique fiscale, les contrats d'exploitation des ressources naturelles et le programme de péréquation. En grande partie, il est impossible de retracer le montant redistribué par ces mécanismes à partir des statistiques économiques couramment publiées; autrement dit, ces transferts sont pour la plupart implicites. Les montants transférés explicitement dans le cadre du programme de péréquation sont relativement faibles en comparaison de la rente totale redistribuée entre les provinces en 1980.

Le concept de rente économique

Le développement du concept de rente économique est attribué principalement au célèbre économiste David Ricardo, mais plusieurs autres ont également étudié la question[1]. Au fil des années, ce concept s'est précisé, bien qu'il subsiste encore un certain désaccord quant à la façon de mesurer la rente économique.

Définie simplement, la rente économique pure est le revenu que reçoit un facteur de production, dont l'offre totale est fixe. Ainsi, toute augmentation de la demande pour un facteur provenant d'une source précise et faisant appel à une technologie donnée ne peut que faire augmenter le prix de ce facteur. La demande accrue ne peut faire hausser l'offre du facteur, qui est par définition limitée; à des niveaux de prix supérieurs, cependant, de nouvelles sources dont l'exploitation exige l'application de technologies différentes peuvent devenir commercialisables. Selon la définition qu'en donne une autre économiste renommée, « l'essence même de la notion de rente est l'excédent gagné par une partie bien précise d'un facteur de production en sus du revenu minimum nécessaire pour qu'elle entre dans la production »[2].

Dans le cas d'une ressource naturelle, il y a rente économique sur la production courante lorsque le prix de la ressource dans un marché concurrentiel est plus élevé que celui qui correspondrait à la méthode d'exploitation la moins coûteuse. Le coût de production inclut ici la rémunération minimale qui doit être versée aux facteurs travail et capital pour qu'il puisse y avoir production (c'est-à-dire leur coût d'opportunité).

Les ressources naturelles étant situées à des endroits différents, leurs coûts de production varieront en fonction de la qualité de la ressource, de l'accessibilité des marchés et des coûts d'exploitation. Pour une ressource donnée, donc, la rente économique ne sera généralement pas la même pour toutes les sources d'approvisionnement. Dans un marché concurrentiel, le prix de la ressource doit atteindre un niveau juste suffisant pour couvrir le coût de production de la source marginale nécessaire pour satisfaire la demande. La source marginale ne produira par conséquent aucune rente économique. Par contre, les sources ayant un coût de production inférieur dégageront une rente économique égale à la différence entre ce coût et la valeur de la ressource sur le marché concurrentiel.

Au Canada, la rente économique engendrée par la production du gaz et du pétrole provenant des sources d'approvisionnement classiques a augmenté considérablement ces dernières années; cela est attribuable à la montée des prix mondiaux provoquée par le cartel de l'OPEP et à la croissance de la demande mondiale d'hydrocarbures par rapport aux réserves internationales exploitables. L'épuisement des réserves canadiennes et l'augmentation du prix sur les marchés extérieurs ont entraîné la mise en production de nouvelles sources marginales de gaz et de pétrole en vue de répondre à la demande intérieure. Les coûts à long terme de la mise en exploitation des nouvelles sources intérieures, de l'importation d'hydrocarbures de l'étranger et du recours à d'autres sources d'énergie dépassent considérablement le coût d'exploitation des réserves classiques. Il faut donc que les prix intérieurs du pétrole et du gaz s'élèvent bien au-dessus du coût d'exploitation des gisements classiques pour que les sources marginales puissent être mises en production. La rente économique découlant de l'exploitation de plusieurs des installations hydro-électriques actuelles a augmenté de la même façon. Il en va ainsi parce que les coûts nécessaires pour aménager de nouveaux sites hydro-électriques ou pour développer de nouvelles techniques énergétiques dans le but de répondre à la demande future d'électricité sont supérieurs aux coûts d'exploitation des centrales déjà en opération.

Bien entendu, l'exploitation d'autres ressources naturelles au Canada donne aussi lieu à une rente économique. Les ressources forestières de la Colombie-Britannique, la production de blé en Saskatchewan et l'extraction de minéraux métalliques et non métalliques (non énergétiques) dans plusieurs provinces en sont quelques exemples notables. Une étude réalisée il y a plusieurs années par Lawrence Copithorne pour le compte du Conseil économique fournissait quelques estimations approximatives, par province, de l'importance de la rente économique engendrée par l'exploitation de diverses ressources naturelles au début des années 1970[3]. Cette étude laisse voir que, même avant la croissance rapide du prix du pétrole, la rente tirée de la production des hydrocarbures au Canada était déjà à peu près équivalente à la rente combinée de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche et de l'extraction des autres minéraux [p. 90].

On pourrait faire valoir que notre exposé sur la façon de mesurer la rente économique, c'est-à-dire les gains extraordinaires associés à l'exploitation des ressources naturelles, néglige le fait qu'il existe diverses formes de rentes économiques dont l'importance peut être appréciable dans les autres secteurs de l'industrie canadienne, comme le secteur manufacturier en Ontario et au Québec. Les entreprises bien situées peuvent bénéficier d'une rente due à l'emplacement, et les facteurs de production qui sont protégés par des barrières douanières et non douanières peuvent également bénéficier d'une rente différentielle, c'est-à-dire d'un surplus par rapport à ce qu'ils gagneraient si ces barrières n'existaient pas. Nous ne chercherons pas à évaluer ce type de rentes dans le présent chapitre. L'étude de Copithorne, cependant, fournit une indication approximative de ces gains fortuits dans le secteur manufacturier. L'auteur a ainsi trouvé que le secteur manufacturier en Ontario et au Québec bénéficiait de rentes importantes, beaucoup plus élevées que celles reliées à l'exploitation des ressources naturelles au début des années 1970 [p. 90]. Depuis lors, cependant, la rente tirée des ressources naturelles a augmenté considérablement, tandis que le sort du secteur manufacturier en Ontario et au Québec ne s'est guère amélioré. Donc, sans nier l'existence d'autres formes de rentes économiques au Canada, nous ne nous y arrêterons pas, car l'objet du présent chapitre est de déterminer l'importance de la rente provenant des ressources naturelles et d'établir comment elle a été partagée entre les divers gouvernements au Canada. En étudiant les raisons économiques qui justifiaient le programme de péréquation, nous avons vu au chapitre précédent que c'étaient les rentes recueillies ou redistribuées par les gouvernements ou leurs organismes, par exemple les redevances sur le

pétrole ou les rentes tirées de la production hydro-électrique, qui semblaient nuire à la poursuite des objectifs d'équité et d'efficience au sein de la fédération canadienne. Par contre, les rentes non recueillies ou non redistribuées par les pouvoirs publics sont généralement intégrées dans les assiettes fiscales du gouvernement fédéral et des provinces, et ne sont donc pas incompatibles à priori avec les objectifs d'équité et d'efficience.

Estimation de la rente tirée des ressources naturelles

Au cours des dernières années, c'est la production du secteur énergétique classique – pétrole, gaz naturel, gaz de pétrole liquéfiés et hydro-électricité – qui a été à l'origine de la plus grande partie des rentes économiques provenant de l'exploitation des ressources naturelles au Canada. Pour l'essentiel, notre recherche porte donc sur l'estimation de la rente économique issue de ces ressources; mais nous avons également fait intervenir dans l'analyse une première approximation de la rente économique provenant de l'exploitation forestière et de la production de minéraux non énergétiques (voir le tableau B-1). Les estimations concernant ces deux dernières ressources n'incluent que les recettes des gouvernements provinciaux; on peut donc les considérer comme faibles, car selon toute vraisemblance les producteurs s'approprient une partie de la rente économique qui y est associée. Par contre, nous n'avons pas tenté d'évaluer la rente provenant de l'agriculture et de la pêche, mais on peut supposer qu'elle est relativement modeste.

Comme on le verra dans l'analyse qui va suivre, nos estimations de la rente économique sur la production d'hydro-électricité, de pétrole et de gaz sont également des premières approximations; elles sont presque certainement inférieures aux valeurs réelles. Pour parvenir à une plus grande précision, il faudrait procéder à une analyse beaucoup plus complexe que celle que le Conseil a pu effectuer jusqu'ici.

La rente économique sur la production du gaz naturel et du pétrole

L'estimation de la rente économique issue de la production du gaz naturel et du pétrole est composée de deux éléments : le premier est la rente intégrée dans les prix canadiens au point d'extraction; le deuxième correspond à la différence entre les prix canadiens au point d'extraction et les prix sur les marchés étrangers.

Pour ce qui est du premier élément, nous avons tenu compte des redevances touchées par les gouvernements provinciaux sur la production de gaz et de pétrole, des recettes perçues sur la cession de terrains de la Couronne et de quelques autres recettes de moindre importance (voir le tableau B-1). Cette approche comporte deux inconvénients. Tout d'abord, les recettes provenant de la cession de terrains de la Couronne correspondent en partie à la rente économique anticipée sur l'exploitation future de ces concessions et non à la rente sur la production actuelle[4]. Ensuite, cette estimation n'inclut pas la part de la rente prélevée par les producteurs[5].

L'estimation du second élément de la rente, soit la différence entre les prix canadiens au point d'extraction et les prix sur les marchés extérieurs, peut également s'obtenir de plusieurs façons, selon le combustible et le marché desservi. Dans le cas du pétrole brut exporté aux États-Unis, on a supposé que cette portion de la rente économique était égale à la taxe fédérale à l'exportation[6].

Pour ce qui est de la production intérieure de pétrole brut livrée sur le marché canadien, nous avons effectué deux estimations de la rente engendrée en aval du prix au point d'extraction. Une estimation élevée a d'abord été établie, en fonction de la taxe à l'exportation pour les pétroles légers et intermédiaires et les condensats; cette estimation reflète ce que le producteur aurait reçu sur le marché américain. Nous avons également calculé une estimation basse, à partir de l'indemnité versée par le gouvernement fédéral sur le pétrole brut importé à Toronto ou à Montréal; celle-ci correspond à ce que les consommateurs canadiens auraient dû payer, en moyenne, pour acheter du pétrole étranger[7].

Avant l'entrée en vigueur du Programme énergétique national, il n'y avait aucune taxe fédérale à l'exportation de gaz naturel[8]. Les provinces productrices recevaient donc la pleine valeur des exportations de gaz naturel et de gaz de pétrole liquéfiés. Si l'on fait abstraction de la rente touchée par les producteurs, les redevances reçues par les provinces productrices reflètent alors la valeur au marché; nous n'avons donc fait aucun rajustement supplémentaire dans le calcul de la rente provenant de ces exportations, contrairement à ce qui a été fait pour le pétrole.

Cependant, dans le cas du gaz naturel et des gaz de pétrole liquéfiés produits au Canada et servant à approvisionner les marchés intérieurs, les prix au point d'extraction ont également été maintenus au-dessous des cours mondiaux. Nous avons établi une estimation basse et une estimation élevée de la rente économique engendrée en aval du prix au point d'extraction. En tenant compte de l'équivalence énergétique de ces combustibles, l'estimation élevée est fondée sur le plein montant du prix du pétrole brut

importé et l'estimation basse, sur 85 % du prix du brut importé à Toronto ou à Montréal.

En appliquant la méthode décrite précédemment, nous avons estimé que la rente économique provenant de la production de pétrole, de gaz naturel et de gaz de pétrole liquéfiés au Canada se situait entre 21,7 et 26,2 milliards de dollars en 1980 (voir les tableaux B-1 à B-3 pour le détail de ces estimations).

La rente économique sur la production d'énergie hydro-électrique

Les tarifs d'électricité payés par la plupart des consommateurs canadiens, en particulier ceux qui sont approvisionnés par des entreprises de service public ayant une importante capacité de production hydro-électrique, sont exceptionnellement bas en termes relatifs. Cet état de fait est principalement attribuable à trois facteurs.

Tout d'abord, les tarifs d'électricité pratiqués par la plupart des entreprises de service public au Canada ne sont pas suffisants pour assurer un taux de rendement (coût d'opportunité social) raisonnable en regard de la valeur de remplacement du capital investi. D'après une analyse récente, on a estimé que les entreprises de service public au Canada devraient, pour réaliser un tel taux de rendement, augmenter en moyenne leurs tarifs d'environ 68 %[9].

Mis à part le fait que les taux de rendement soient insuffisants, il se trouve que ni les gouvernements provinciaux ni les entreprises de service public ne recueillent l'essentiel de la rente économique rattachée à l'exploitation des ressources hydro-électriques. Ces ressources produisent pourtant une rente, car le coût de production de l'électricité, y compris un taux de rendement convenable sur la valeur de remplacement du capital investi, est inférieur au coût qu'il faudrait assumer pour aménager de nouvelles centrales hydro-électriques ou pour produire de l'électricité en faisant appel à d'autres techniques économiquement exploitables. La rente économique sur ces ressources est, pour l'essentiel, transmise au consommateur par le biais de tarifs modiques.

Le prix de l'électricité est également bas dans la mesure où une partie de l'énergie électrique est produite dans des centrales thermiques alimentées au pétrole ou au gaz, des combustibles qui sont eux-mêmes subventionnés.

Il est plus difficile d'estimer la rente économique dans le cas de l'hydro-électricité que pour le pétrole et le gaz. Les entreprises de service public utilisent diverses techniques pour produire de l'électricité : turbines à gaz, centrales hydro-électriques, nucléaires et thermiques alimentées au charbon ou au pétrole. Les diverses installations de production forment un réseau hautement intégré et interdépendant; il est donc difficile d'évaluer la rente économique sans considérer l'ensemble du système de production d'énergie électrique. Le Conseil économique a mené une étude spéciale pour estimer la rente économique sur les ressources hydrauliques utilisées par les compagnies d'électricité de quatre provinces, soit le Québec (y compris les chutes Churchill), l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique[10]. En 1979, les ressources hydrauliques exploitées par les entreprises de service public de ces quatre provinces comptaient pour environ 93 % de toute l'énergie hydro-électrique produite au Canada.

Les auteurs de l'étude ont estimé la rente théorique de l'hydro-électricité en comparant le système actuel dans son ensemble à la solution de remplacement la moins coûteuse qui permettrait de répondre à la demande d'électricité sans faire appel aux ressources hydrauliques. La différence entre les coûts des deux systèmes pour une année donnée fournit donc une estimation de la rente associée à l'hydro-électricité, c'est-à-dire des économies que permet de réaliser l'exploitation des ressources hydrauliques pour la production d'électricité.

Afin de pouvoir mesurer la rente économique, les auteurs ont comparé les coûts économiques des deux systèmes, plutôt que les coûts apparaissant dans les états financiers. Pour y arriver, ils ont dû procéder à un certain nombre de rajustements, tels qu'imputer un taux de rendement normal sur le capital et tenir compte du prix mondial des divers combustibles.

Soulignons que ces résultats ne donnent pas une estimation très précise. Puisque la rente économique calculée correspond en fait à la différence entre deux valeurs estimées, le résultat obtenu sera très sensible aux erreurs qui auront pu être commises en cherchant à établir les coûts économiques du système actuel et du système de remplacement le moins cher[11]. La sensibilité de l'estimation sera particulièrement grande si la différence entre les coûts économiques des deux systèmes est faible en termes relatifs[12]. Notons que, là où les renseignements disponibles étaient imprécis, les auteurs ont préféré retenir des hypothèses qui tendaient à sous-évaluer la rente découlant de l'hydro-électricité; les estimations qu'ils fournissent sont donc prudentes[13].

Selon les résultats préliminaires de cette étude, la rente économique estimative rattachée à l'hydro-électricité produite par des entreprises de service public en 1979 se répartissait ainsi : Québec, 1,9 milliard de dollars (dont environ 548 millions pour la production des chutes Churchill); Ontario, 690 millions; Manitoba, 414 millions; Colombie-Britannique, 127 millions[14]. Si l'on étend ces calculs aux

autres provinces, la rente économique imputable à l'ensemble de la production d'hydro-électricité des entreprises de service public au Canada peut être estimée à environ 3,4 milliards de dollars en 1979, dont 3,1 milliards pour les quatre provinces citées précédemment. Cette estimation est presque certainement inférieure à la réalité, étant donné les hypothèses très prudentes que l'on a employées et le fait qu'en 1979, environ 11 % de l'hydro-électricité a été produite non pas par des entreprises de service public mais par des établissements industriels (surtout pour leurs propres besoins, mais également pour d'autres utilisateurs).

Comme le montant estimé de la rente provenant de l'hydro-électricité portait sur l'année 1979, nous l'avons majoré par un taux d'inflation général de 10 %, afin de pouvoir l'intégrer aux estimations de la rente économique tirée du pétrole, du gaz, de la sylviculture et des minéraux pour l'année 1980 (voir le tableau B-2).

La redistribution de la rente économique entre les provinces

Après avoir estimé approximativement le montant de la rente économique engendrée par le pétrole, le gaz, l'hydro-électricité, la sylviculture et la production minière en 1980, nous allons voir dans la présente section comment, et dans quelle mesure, s'est effectuée la redistribution de cette rente entre les provinces productrices et les autres provinces. La redistribution s'opère principalement par l'entremise de quatre mécanismes d'intervention de l'État : les prix subventionnés, la fiscalité, les contrats reliés à l'exploitation des ressources et le régime de péréquation.

La rente non récupérée sur le pétrole brut

Dans le cas du pétrole brut, la rente non récupérée directement par les provinces productrices est en réalité redistribuée pour l'essentiel par le biais du prix du pétrole canadien, qui est fixé au-dessous du cours mondial. On a estimé la valeur des gains fortuits qui en résultent pour les consommateurs à partir de l'indemnité versée par le gouvernement fédéral sur les importations de pétrole brut livrées à Toronto ou à Montréal; celle-ci correspond à la différence entre le prix du pétrole importé et le prix à la livraison du pétrole brut canadien.

Pour déterminer le montant net redistribué, il est cependant nécessaire de tenir compte de la façon dont est financée la rente économique transmise aux consommateurs sous forme de prix subventionnés. La source de financement de loin la plus importante est constituée par les rentes que n'ont pu toucher les provinces productrices en raison de la politique de prix pratiquée par le gouvernement fédéral; cette politique vise en effet à maintenir nettement en dessous du cours mondial le prix du pétrole au point d'extraction destiné à la consommation intérieure et à l'exportation. Tel que mentionné, nous avons effectué des estimations élevées et basses des recettes ainsi perdues par les provinces productrices[15].

La subvention reçue par les consommateurs a été en partie réduite par un certain nombre d'impôts fédéraux à la consommation. À partir de 1975, par exemple, le gouvernement fédéral a imposé une taxe de 10 cents par gallon sur l'essence achetée par les particuliers. Cette taxe a été ramenée à 7 cents le gallon en septembre 1978. De 1976 à 1980, le gouvernement fédéral a également prélevé des impôts divers sur tous les produits pétroliers raffinés consommés au Canada, afin que les producteurs de brut synthétique puissent retirer un rendement équivalant à celui qu'ils auraient touché si les prix mondiaux avaient été en vigueur; c'est ce que l'on a appelé le « prélèvement Syncrude »[16].

Dans le cadre du Programme énergétique national, le gouvernement fédéral a commencé à collecter, le 1er novembre 1980, une taxe d'indemnisation pétrolière de 2,55 $ le baril auprès de tous les raffineurs canadiens. De ce montant, 1,75 $ correspondait au prélèvement Syncrude, intégré par la suite dans les prélèvements d'indemnisation pétrolière; les 80 cents restants devaient permettre de couvrir une partie du coût des indemnités fédérales versées sur les importations de pétrole. Nous avons fait l'hypothèse que tous les impôts fédéraux énumérés ci-dessus furent prélevés, dans chaque province, en proportion de la quantité de produits pétroliers qui y avait été consommée[17].

Pour obtenir le montant net redistribué à chaque province, nous avons calculé la différence entre, d'une part, la subvention implicite contenue dans le prix chargé aux consommateurs et, d'autre part, les rentes non touchées par la province sur la production pétrolière et la contribution des consommateurs par le biais des prélèvements fédéraux sur ces produits. Comme l'indique le tableau B-5, il s'agit là d'un gain net si la différence est positive et vice versa. (Puisque le total de la subvention et le financement total qui s'opère par l'intermédiaire de ces divers mécanismes ne sont pas nécessairement égaux, toute différence éventuelle a été prise en compte en rectifiant proportionnellement la contribution de chaque province aux recettes générales du gouvernement canadien.)

La rente non récupérée sur le gaz naturel et les gaz de pétrole liquéfiés

Comme dans le cas du pétrole brut, c'est par le biais d'un prix intérieur faible du gaz naturel que s'effectue l'essentiel de la redistribution aux consommateurs de la rente non recueillie par les provinces productrices. En appliquant les deux méthodes décrites précédemment, des estimations élevées et basses de la valeur de cette subvention ont été obtenues. Encore ici, le financement de la subvention est principalement assuré par les rentes auxquelles les provinces productrices ont dû renoncer en raison des plafonds imposés par le gouvernement fédéral sur le prix du gaz. Depuis le 1er novembre 1980, cette subvention est en partie annulée par une nouvelle taxe fédérale de 30 cents par mille pieds cubes de gaz naturel (ou l'équivalent en gaz de pétrole liquéfiés) consommés au Canada. Le montant net de la rente redistribuée a été calculé de la même façon que pour le pétrole (voir le tableau B-6).

La rente non récupérée sur l'hydro-électricité

Le Canada étant un exportateur net d'électricité, les consommateurs des États-Unis bénéficient d'une partie de la rente que les provinces ou les entreprises de service public ne touchent pas en raison des faibles prix qu'elles pratiquent. Les transferts d'électricité entre provinces permettent difficilement, par ailleurs, d'établir la provenance exacte de l'énergie exportée. Néanmoins, nous avons tenté d'estimer la répartition de la production d'énergie électrique entre les provinces et de calculer la rente perdue par chacune du fait des exportations. Le reste de la rente économique est transmis aux consommateurs canadiens. Dans la plupart des cas, les exportations d'énergie électrique vers les autres provinces ne sont pas importantes par rapport à la production totale; la part de la rente économique qui est transférée entre les provinces n'est donc pas très importante en comparaison de la rente transmise directement aux consommateurs. La seule exception notable est la vente au Québec par le gouvernement de Terre-Neuve d'une grande partie de l'énergie hydro-électrique produite par les chutes Churchill, en vertu d'un contrat à long terme qui stipule un prix nettement inférieur au coût d'opportunité. Il en résulte un transfert de la rente économique de la province productrice, Terre-Neuve, à des consommateurs canadiens – essentiellement ceux du Québec – et à des consommateurs américains.

Pour pouvoir calculer la part de la rente provenant de la production d'hydro-électricité qui a été dissipée dans les exportations ou transférée entre les provinces en 1980, nous avons d'abord estimé l'importance globale de la rente et les quantités d'électricité vendues aux États-Unis et aux autres provinces en 1979, puis nous avons majoré ces estimations de 10 % (voir le tableau B-7).

La péréquation des recettes provenant des ressources naturelles

Une partie des recettes provinciales tirées des ressources naturelles est incluse dans le calcul des paiements de péréquation versés par le gouvernement fédéral; ce programme comporte donc un transfert de fonds entre provinces. Le transfert *brut* est égal au montant supplémentaire versé aux provinces bénéficiaires en raison de l'inclusion partielle dans la formule de péréquation des recettes tirées des ressources. Pour parvenir à une estimation du transfert *net*, il faut toutefois déduire de ce chiffre le montant versé au gouvernement fédéral par les contribuables de chaque province pour couvrir la portion des paiements attribuable à l'inclusion dans la formule de péréquation des recettes provenant des ressources. Ce montant a été établi proportionnellement à la somme des impôts fédéraux perçus dans chaque province. Il est important de noter que la redistribution des fonds fédéraux résultant de l'inclusion dans la formule de péréquation d'une partie des recettes provinciales au chapitre des ressources ne correspond nullement à un transfert de ces recettes entre les provinces. En effet, la plus grande partie du coût des transferts fédéraux à ce titre est couverte par les impôts que versent les contribuables de l'Ontario au gouvernement fédéral (voir le tableau B-8).

La répartition de la rente économique au Canada

Le tableau 4-1 présente un ensemble d'estimations pour l'année 1980; elles portent sur les éléments suivants : la rente économique totale, par province, attribuable à la production de certaines ressources naturelles, notamment le pétrole, le gaz et l'hydro-électricité; la rente perdue par l'exportation d'énergie hydro-électrique; la redistribution de la rente entre les provinces par l'intermédiaire des politiques gouvernementales, y compris le programme de péréquation; et le montant net de la rente reçue par chaque province dans le cadre de cette redistribution. Pour simplifier la présentation du tableau 4-1, nous avons pris la moyenne des estimations élevées et faibles concernant la rente sur le pétrole et le gaz; les chiffres détaillés sont fournis dans les tableaux B-1 à B-9.

Tableau 4-1

Estimation[1] de l'importance et de la répartition de la rente tirée des ressources naturelles, par province ou territoire, 1980

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon et Territoires du Nord Ouest	Canada
						En millions de dollars courants						
Recettes provinciales tirées des ressources naturelles (excluant les droits sur les ressources hydrauliques)	27,9	0,2	9,8	13,4	114,1	138,4	43,2	695,2	5 089,3	874,7	-	7 006,4
Rente non récupérée sur:												
Pétrole brut	-	-	-	-	-	13,8	83,3	1 296,3	10 305,9	315,8	23,5	12 038,6
Gaz naturel et gaz de pétrole liquéfiés	-	-	-	0,3	-	45,3	-	183,6	5 242,8	521,7	54,9	6 048,5
Hydro-électricité	736,7	-	26,4	70,5	1 514,4	758,1	455,8	29,0	6,7	139,7	-	3 737,3
Rente totale par province productrice	764,7	0,2	36,3	84,2	1 628,5	955,6	582,3	2 204,1	20 644,6	1 851,9	78,4	28 830,8
Rente tirée de l'hydro-électricité perdue sur les exportations	-73,5	-	-0,1	-9,1	-175,0	-92,4	-55,6	-0,1	-	-6,3	-	-412,1
Redistribution aux autres provinces de la rente non récupérée sur:												
Pétrole brut	305,5	58,6	683,7	659,3	3 320,4	3 761,0	302,4	-831,5	-9 194,4	892,3	42,8	-
Gaz naturel et gaz de pétrole liquéfiés	1,6	0,4	4,5	3,1	387,7	2 407,4	279,3	269,7	-3 408,3	80,0	-25,4	-
Hydro-électricité	-529,6	3,4	3,9	71,3	334,7	162,2	-76,4	30,5	0,4	-0,4	-	-
Redistribution aux autres provinces par la péréquation des recettes tirées des ressources naturelles	27,6	15,2	83,9	54,2	502,2	-431,0	84,1	-103,6	-114,2	-114,3	-4,0	-
Redistribution totale de la rente aux autres provinces	-194,9	77,6	776,0	787,9	4 544,9	5 899,6	589,4	-635,0	-12 716,5	857,5	13,4	-
Répartition nette de la rente	496,2	77,8	812,1	862,9	5 998,4	6 762,9	1 116,1	1 569,0	7 928,1	2 703,2	91,8	28 418,6
						En dollars par habitant						
Rente provenant des ressources par province productrice	1 318,6	1,9	42,5	119,0	258,4	111,5	566,2	2 274,1	9 932,5	702,4	1 217,5	1 205,6
Redistribution de la rente aux autres provinces	-336,1	624,1	910,2	1 114,3	721,0	688,4	573,2	-655,2	-6 118,1	325,3	208,5	-
Rente nette distribuée	855,7	626,0	962,7	1 220,4	951,6	789,1	1 085,3	1 618,9	3 814,4	1 025,3	1 426,0	1 188,3

1 Moyenne des estimations élevée et faible tirées des tableaux B-2 à B-9.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

On peut mieux saisir ce que révèlent ces statistiques en prenant le cas d'une province. Le tableau 4-1 indique, par exemple, que la Saskatchewan a perçu sur les ressources naturelles des recettes s'élevant à environ 695 millions de dollars en 1980; nous considérons qu'il s'agit là de la rente économique récupérée par cette province. Les ressources naturelles ont donné lieu à d'autres rentes, mais la province n'a pu les recueillir. Celles-ci ont représenté, au total, pour le pétrole, le gaz et l'électricité, quelque 1,5 milliard de dollars; ainsi, la rente économique globale produite dans la province s'établissait à environ 2,2 milliards de dollars, comme on peut le voir à la ligne 3. Dans le cas de la Saskatchewan, seule une fraction de la rente provenant de l'hydro-électricité a été transmise aux consommateurs américains. En revanche, la redistribution de la rente sur le pétrole et la contribution au financement de la péréquation des recettes tirées des ressources ont entraîné une perte importante pour la Saskatchewan, évaluée à 935 millions de dollars; cette somme est allée à d'autres provinces. La perte n'a été que partiellement compensée par des gains de 300 millions de dollars en provenance des autres provin-

ces au chapitre de la consommation de gaz et d'électricité. Tel qu'indiqué à la ligne 7, la Saskatchewan a donc fourni un montant net de 635 millions de dollars par le transfert d'une partie de la rente et par le biais du financement de la péréquation. Elle a ainsi conservé 1,57 milliard de dollars, soit environ 71 % de la rente économique totale produite dans la province en 1980. Pour chaque résidant de la Saskatchewan, la rente totale s'élevait à 2 274 dollars; après redistribution d'un montant de 655 dollars, elle tombait à 1 619 dollars par habitant.

L'élément le plus frappant qui ressort des chiffres du tableau 4-1 est la taille imposante de la rente économique produite au Canada en 1980, soit quelque 28,8 milliards de dollars. On peut considérer ce montant comme étant une estimation prudente de la rente économique associée aux ressources naturelles cette année-là. La rente estimée pour 1980 est presque deux fois et demie plus élevée que celle calculée pour 1978 en employant la même méthode d'estimation (11,6 milliards de dollars); cette augmentation s'explique essentiellement par le fait que le prix mondial du pétrole a approximativement doublé dans le même intervalle. En 1980, la rente économique sur les ressources naturelles équivalait à environ 10 % du produit national brut, soit deux fois le pourcentage de 1978.

La redistribution de la rente économique entre les provinces illustre un aspect important de la Confédération canadienne. Si le Canada était un État unitaire et si les ressources naturelles appartenaient à l'État, la rente irait en totalité au gouvernement central et serait distribuée conformément à ses priorités. En 1980, cette rente se serait élevée à environ 1 200 dollars par Canadien. À l'inverse, s'il était généralement admis que les provinces ont le droit de retirer la plus grande partie, sinon la totalité, de la rente provenant des ressources qu'elles possèdent, on pourrait présumer que pratiquement toute la rente demeurerait dans les provinces productrices et qu'elle ne pourrait donc être redistribuée entre tous les Canadiens. En 1980, les divers programmes, politiques et accords en vigueur ont entraîné une redistribution nette de quelque 13,5 milliards de dollars, soit près de la moitié de la rente économique totale estimée à 28,8 milliards de dollars; en somme, ce transfert a été financé par trois provinces au bénéfice des sept autres.

La production de pétrole et de gaz est à l'origine de la plus grande partie de la rente économique tirée des ressources naturelles, que celle-ci ait été recueillie par les provinces ou transférée aux consommateurs. Au total, la rente sur la production d'hydrocarbures s'est élevée à environ 24 milliards de dollars en 1980 (dont environ 8 milliards pour le gaz naturel et les gaz de pétrole liquéfiés); ceci représente environ 83 % de la rente économique totale estimée. Tel qu'indiqué, ces chiffres n'incluent aucune estimation de la rente vraisemblablement prélevée par les producteurs de pétrole et de gaz. La rente économique issue de l'hydro-électricité a été estimée très prudemment à environ 3,7 milliards de dollars en 1980, soit environ 15 % de la rente provenant du pétrole et du gaz (et près de 50 % de la rente attribuable au gaz seul).

Selon nos estimations, près de 72 % de la rente économique totale produite au Canada en 1980, soit 20,6 milliards de dollars, provenait de l'Alberta. De ce montant, quelque 12,7 milliards de dollars, soit plus de 60 %, ont été redistribués à d'autres provinces par le transfert d'une partie de la rente et par l'intermédiaire du financement de la péréquation; ceci a eu pour effet de ramener la rente nette de l'Alberta à 7,9 milliards de dollars. Pour chaque Albertain, la rente découlant de l'exploitation des ressources représentait 9 932 dollars, dont 6 118 dollars ont été redistribués à d'autres provinces, laissant un gain net par habitant de 3 814 dollars. Malgré cette redistribution très importante, l'avantage net retiré par chaque résidant de l'Alberta a été plus de trois fois supérieur à la moyenne nationale et plus de deux fois supérieur à celui de n'importe quelle autre province. Ainsi, le gain net par habitant en Saskatchewan, la province ayant enregistré le niveau le plus élevé après l'Alberta, n'a été que de 1 619 dollars; en Ontario, il était de 789 dollars et en Île-du-Prince-Édouard, la province la plus défavorisée sur ce plan, il n'était que de 626 dollars.

La rente économique tirée des ressources naturelles à Terre-Neuve s'élevait en 1980 à environ 765 millions de dollars, soit 1 318 dollars par habitant; la presque totalité de cette rente, 737 millions de dollars environ, était imputable à l'hydro-électricité. Un montant estimé à 600 millions de dollars a par ailleurs été transféré à des consommateurs résidant ailleurs au Canada ou aux États-Unis, en raison de la vente au Québec d'une grande partie de la production des chutes Churchill à des prix exceptionnellement bas, dans le cadre d'un contrat à long terme. Compte tenu des gains réalisés sur le plan de la redistribution de la rente économique au Canada, notamment au chapitre de la consommation de pétrole, Terre-Neuve a enregistré une rente nette de 496 millions de dollars, soit environ 65 % du total estimatif de la rente engendrée à l'intérieur même de la province.

Il importe de rappeler encore une fois que la redistribution nette découlant de l'inclusion des ressources naturelles dans la formule de péréquation est peu importante (en tenant compte de la contribution au financement des paiements fédéraux) compa-

rativement à la redistribution implicite qui s'opère par d'autres mécanismes. Ainsi, sur les 12,7 milliards de dollars qui ont été redistribués de l'Alberta aux autres provinces, 114 millions seulement provenaient de la contribution albertaine à la péréquation au chapitre des ressources. Terre-Neuve qui, de son côté, accusait une perte nette d'environ 296 millions de dollars en 1980, n'enregistrait en contrepartie qu'un gain net de 28 millions de dollars au titre de la péréquation des recettes perçues sur les ressources.

C'est en Ontario que la péréquation des recettes provenant des ressources a eu les répercussions les plus grandes; la contribution des Ontariens à ce titre, par le biais du financement implicite du programme fédéral de péréquation, a été de loin la plus importante avec 431 millions de dollars. Malgré l'effet de la péréquation, cependant, l'Ontario a été le principal bénéficiaire de la redistribution de la rente économique associée aux ressources, récupérant un montant net de 5,9 milliards de dollars des autres provinces en 1980, après déduction de sa contribution au financement de la péréquation. Bien que le montant estimatif de la rente engendrée en Ontario par les ressources n'ait été que de 956 millions de dollars seulement, la rente nette totale après redistribution s'élevait à près de 6,8 milliards, soit 789 dollars par habitant.

Il est difficile de porter un jugement sur la répartition nette de la rente économique entre les provinces en l'absence d'une norme « idéale » sur laquelle fonder la comparaison des résultats. Si la redistribution va généralement dans le sens d'une plus grande égalité, les estimations obtenues pour l'année 1980 n'en laissent pas moins voir plusieurs anomalies.

L'Alberta qui, au départ, avait une rente par habitant environ huit fois plus élevée que la moyenne nationale, s'est retrouvée avec une rente légèrement supérieure à trois fois la moyenne nationale après redistribution. La Saskatchewan enregistrait une rente brute par habitant de 89 % plus élevée que la moyenne nationale; après redistribution, la rente nette par tête n'excédait plus la moyenne que par 36 % environ. Terre-Neuve, par contre, qui avait à l'origine une rente par habitant supérieure d'environ 10 % à la moyenne nationale (la seule autre province après l'Alberta et la Saskatchewan à avoir une rente brute par habitant supérieure à la moyenne nationale), s'est retrouvée après redistribution avec une rente qui n'équivalait plus qu'à 72 % de la moyenne nationale, occupant le *huitième* rang à cet égard.

Si la rente par habitant en Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick était sensiblement la même au départ, la redistribution a eu pour effet de faire apparaître des écarts considérables : la rente nette par habitant s'établit ainsi à environ 53 % de la moyenne nationale en Île-du-Prince-Édouard, à 80 % environ en Nouvelle-Écosse et à 103 % au Nouveau-Brunswick. L'Île-du-Prince-Édouard, la province la plus pauvre, se retrouve, après redistribution, avec la rente par habitant la plus basse au Canada.

Conclusions

En tenant compte de la production de pétrole brut, de gaz naturel et d'hydro-électricité, ainsi que des recettes provinciales beaucoup plus modestes tirées des ressources minérales et forestières, on constate que la rente économique a pris des proportions importantes au Canada, représentant au moins 10 % du produit national brut en 1980. Nous avons tenté d'indiquer comment ces gains considérables étaient effectivement répartis cette année-là, mais il ne fait aucun doute que le partage va se modifier dans les années à venir, à la suite notamment des récents accords sur l'énergie intervenus entre le fédéral et les gouvernements des provinces productrices de pétrole et de gaz. Cependant, il reste encore à résoudre plusieurs questions fondamentales concernant le mode de répartition de cette rente substantielle le plus apte à favoriser la poursuite des objectifs d'équité et d'efficience économique dans l'ensemble du pays.

5 Des principes à la pratique : la réforme de la péréquation

Dans le chapitre 2, nous avons signalé que l'objectif du régime de péréquation a toujours été de donner aux provinces des revenus suffisants pour qu'elles soient en mesure d'assurer un niveau raisonnablement comparable de services de base sans avoir à recourir à une fiscalité excessive. Dans les faits, le programme a été conçu de manière à relever la capacité fiscale des provinces « défavorisées » en fonction d'une mesure de la capacité fiscale moyenne de l'ensemble des provinces. Notre analyse nous a amenés à conclure que c'était la seule voie qui s'offrait, en pratique, pour réaliser l'objectif déclaré de la péréquation sans risquer que celle-ci ne se transforme en programme d'allégement fiscal ou de dépenses publiques. La neutralité du programme de péréquation à cet égard nous est apparue comme une caractéristique souhaitable.

Il fut souligné que, comme l'avait initialement proposé la Commission Rowell-Sirois, le programme devait tenir compte des écarts dans le niveau des services offerts et la capacité fiscale des gouvernements provinciaux et des administrations locales. Pourtant, la plupart des recettes des administrations locales échappent à la péréquation à l'heure actuelle puisque seules les taxes scolaires entrent dans la formule.

Nous avons également rappelé au chapitre 2 que l'objectif du programme s'était graduellement élargi jusqu'en 1967, alors qu'il fut décidé que *toutes* les recettes des provinces seraient relevées à la moyenne nationale par habitant. Or, dans les années 70, le gouvernement fédéral a eu du mal à faire face à l'augmentation des paiements de péréquation provoquée par l'accroissement des recettes prélevées par certaines provinces sur les ressources naturelles, ce qui l'a amené à renoncer à l'objectif d'inclure dans le programme de péréquation l'ensemble des recettes des gouvernements provinciaux. Le programme se retrouve donc à présent limité sur plusieurs plans. Ainsi, alors que certaines catégories de recettes reliées aux ressources naturelles sont considérées pleinement aux fins de la péréquation, d'autres n'entrent que pour la moitié dans la formule ou en sont même exclues complètement. En outre, le gouvernement fédéral a fixé un plafond (que nous désignerons par l'expression « plafond d'un tiers » dans la suite du texte) quant à la proportion des versements de péréquation qui peut être attribuée aux recettes provinciales tirées des ressources naturelles. Comme mesure d'économie supplémentaire, le gouvernement fédéral a également décidé qu'aucune province dont le revenu par habitant était supérieur à la moyenne nationale pour l'année en cours et les deux années précédentes ne serait admissible aux paiements de péréquation. Cette modalité d'exclusion fondée sur le revenu personnel était visiblement destinée à empêcher l'Ontario de bénéficier des paiements de péréquation auxquels cette province aurait eu normalement droit.

Les difficultés rencontrées par le gouvernement fédéral dans le financement du programme de péréquation, et les mesures qu'il a prises pour y faire face, ont eu certaines conséquences malheureuses au plan de la répartition, notamment dans le cas de l'Ontario. En effet, le programme de péréquation transfère des ressources de l'Ontario à d'autres provinces traditionnellement bénéficiaires, en raison de l'augmentation des recettes perçues par les provinces de l'Ouest sur les ressources naturelles. Nous avons estimé que, sans le fardeau du financement du programme de péréquation et d'autres transferts fédéraux aux provinces, la capacité fiscale par habitant de l'Ontario se situerait au niveau de la moyenne nationale ou légèrement au-dessous. Cependant, le programme de péréquation a eu pour effet d'abaisser la capacité fiscale par habitant de l'Ontario bien en deçà de la moyenne nationale et même au-dessous de celle de certaines provinces bénéficiaires.

Les problèmes qui ont surgi dans l'application du programme de péréquation ont suscité de nombreuses propositions de réforme. En fait, l'objet même du programme a été remis en cause. Certains ont proposé de remplacer la péréquation par un programme de revenu annuel garanti pour les particuliers; d'autres ont fait valoir que le programme nuisait

à l'affectation efficiente des ressources dans l'économie. Visiblement, les avis sont partagés sur l'orientation fondamentale que devrait prendre le programme de péréquation.

C'est dans ce contexte que le Conseil a entrepris une réévaluation en profondeur des principes de la péréquation. Cet examen a fait ressortir qu'il était impossible de réaliser les objectifs d'efficience et d'équité au Canada sans un régime de péréquation. Pour atteindre l'efficience économique dans l'ensemble du pays, il faudrait procéder à une péréquation complète de la capacité fiscale par habitant des gouvernements provinciaux et des administrations locales. Pour parvenir aux objectifs d'équité, par contre, il suffirait de faire une péréquation partielle des recettes provinciales au chapitre des ressources naturelles, si on reconnaissait aux provinces des droits de propriété sur ces ressources. Les versements de péréquation à ce titre seraient déterminés par le taux d'imposition fédéral qui s'appliquerait si ces recettes étaient redistribuées sous forme de revenu aux résidants de la province.

Notre analyse débouche sur un certain nombre de principes pratiques pour la réforme du programme de péréquation. Ainsi, toutes les provinces devraient être admissibles aux paiements de péréquation en fonction de leur capacité fiscale; il faudrait donc supprimer la clause d'exclusion fondée sur le revenu personnel. Par ailleurs, les recettes des administrations locales, tout autant que celles des gouvernements provinciaux, devraient être incluses dans la formule de péréquation.

L'analyse indique en outre que, contrairement à ce que l'on retrouve dans le programme actuel, le traitement des recettes provenant des ressources naturelles peut être fondé sur des principes rationnels. Ainsi, les recettes reliées aux ressources naturelles que les gouvernements provinciaux choisissent de redistribuer à leurs résidants sous forme de biens et services subventionnés devraient être incluses dans le calcul de la péréquation. Toutefois, les recettes déposées dans des fonds d'épargne, tels que le fonds du patrimoine créé par l'Alberta, ne devraient pas être prises en compte dans la formule ou le programme de péréquation. En appliquant ces principes, une fraction seulement des recettes perçues sur les ressources serait retenue aux fins de la péréquation, cette fraction étant déterminée en fonction du taux d'imposition fédéral applicable aux recettes redistribuées aux résidants sous forme de revenu. Il ne serait plus nécessaire alors d'appliquer des règles différentes aux diverses sources de recettes reliées aux richesses naturelles. Ces recettes pourraient donc être traitées uniformément aux fins de la péréquation.

En soumettant ces principes à la discussion publique, le Conseil est conscient du fait qu'ils ne peuvent ni ne devraient tous être mis en œuvre immédiatement. Les principes touchant à la péréquation des recettes tirées des ressources naturelles, en particulier, ne peuvent et ne devraient pas être adoptés avant d'avoir fait l'objet d'un débat public et de discussions approfondies entre les divers gouvernements. Dans l'attente d'un consensus possible autour d'une telle approche, les responsables ne devraient prendre aucune mesure provisoire qui risquerait de bloquer l'évolution vers un programme de péréquation fondé sur des principes logiques et cohérents. À cet égard, les principes à long terme qui ressortent de l'analyse effectuée par le Conseil indiquent qu'aucune entente ou disposition provisoire ne devrait avoir pour effet d'accroître en termes réels les paiements de péréquation versés au titre des recettes provenant des ressources naturelles.

Simulation des changements envisagés dans le programme de péréquation

Le reste du chapitre est consacré à l'analyse des conséquences financières de certains des changements qui pourraient être apportés au programme de péréquation; nous nous préoccuperons notamment de leurs effets sur le total des déboursés fédéraux au titre de la péréquation et sur la répartition des paiements entre les provinces. L'analyse est divisée en deux parties. Nous verrons en premier lieu les conséquences de certaines hypothèses touchant la péréquation des recettes provenant des ressources naturelles pour l'année financière 1980-1981. En second lieu, nous présenterons des projections sur les paiements de péréquation jusqu'en 1986-1987, en fonction du programme actuel et de plusieurs des modifications proposées.

L'effet de diverses hypothèses concernant le traitement des recettes tirées des ressources naturelles

On se rappellera que le programme actuel fait appel à un régime fiscal représentatif pour établir le niveau de péréquation des recettes provenant de diverses sources. Les droits positifs et négatifs à la péréquation sont calculés séparément pour 29 sources de recettes différentes, dont 10 sont reliées aux ressources. On se rappellera également que les recettes provenant des ressources *renouvelables* sont entièrement comptabilisées dans le programme actuel, contre 50 % seulement des recettes perçues sur les ressources *non renouvelables*; les recettes découlant de la cession de terrains de la Couronne sont par ailleurs totalement exclues de la péréquation.

Tableau 5-1

Droits de péréquation par province et total des paiements, selon le régime actuel et différentes formules de péréquation des recettes tirées des ressources naturelles, Canada, 1980-1981

En millions de dollars

	Droits de péréquation										Total des paiements[1]	
	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	A	B
Régime actuel	376,4	88,0	449,1	378,7	1 720,8	265,2	342,6	40,2	-3 008,7	-652,3	3 395,9	3 661,1
Cas 1	357,9	77,0	381,0	337,5	1 290,4	-358,5	270,6	75,2	-1 883,5	-547,4	2 789,6	2 789,6
Cas 2	443,7	107,4	574,6	480,0	2 642,3	1 501,5	487,4	-82,6	-5 504,8	-649,1	4 735,4	6 236,9
Cas 3	335,5	101,6	535,7	343,5	932,1	620,1	165,0	113,9	-2 731,4	-413,9	2 525,3	3 145,4
Cas 4	350,4	79,4	396,1	331,4	1 152,4	-296,4	239,5	88,1	-1 835,0	-505,7	2 637,3	2 637,3
Cas 5	400,8	121,0	661,2	444,8	1 853,6	1 856,4	309,7	-8,9	-5 227,4	-410,8	3 791,1	5 647,5

Cas 1 Péréquation à 17,5 % des recettes tirées des ressources naturelles[2].
Cas 2 Péréquation complète de recettes tirées des ressources naturelles[2].
Cas 3 Péréquation des recettes tirées des ressources naturelles[2] selon les modalités du régime actuel, sauf que les recettes provenant des droits sur les ressources hydrauliques sont remplacées par les rentes attribuables à l'hydro-électricité.
Cas 4 Péréquation à 17,5% des recettes tirées des ressources naturelles[2] (en remplaçant les recettes provenant des droits sur les ressources hydrauliques par les rentes attribuables à l'hydro-électricité).
Cas 5 Péréquation complète des recettes tirées des ressources naturelles[2] (en remplaçant les recettes provenant des droits sur les ressources hydrauliques par les recettes attribuables à l'hydro-électricité).

1 Avec (A) et sans (B) la clause d'exclusion fondée sur le revenu personnel.
2 Y compris les recettes provenant de la cession de terrains de la Couronne.
SOURCE Pour 1980-1981, les déboursés prévus dans le cadre du régime actuel proviennent des estimations du ministère des Finances, « Tableaux de péréquation fiscale; troisième estimation, 1980-1981 »; toutes les autres estimations ont été effectuées par le Conseil économique du Canada.

Le tableau 5-1 montre la valeur des droits de péréquation des provinces en 1980-1981, dans le cadre du programme actuel et suivant cinq hypothèses concernant le traitement des recettes tirées des richesses naturelles dans la formule de péréquation. Le tableau indique également le total des paiements de péréquation selon que l'on applique ou non la « clause d'exclusion fondée sur le revenu personnel ».

Dans le cas 1, on a tenu compte de toutes les recettes provenant des ressources qui sont actuellement intégrées à la formule, de même que des recettes réalisées sur la cession de terrains de la Couronne; cependant, la péréquation ne porte que sur 17,5 % des recettes de chacune des dix catégories reliées aux ressources. Cette approche concorde avec celle présentée au chapitre 3. On a supposé que 30 % des recettes provenant des ressources naturelles serait déposé dans des fonds du patrimoine et n'entrerait donc pas dans la péréquation pour l'année courante. Dans le cas des 70 % restants, on a fait l'hypothèse que le montant à considérer aux fins de la péréquation est celui qui aurait été perçu par l'intermédiaire de l'impôt fédéral sur le revenu si ces recettes avaient été traitées comme des revenus personnels. Pour simplifier les calculs, on a choisi un taux d'impôt fédéral sur le revenu des particuliers de 25 % qui, appliqué à ces 70 %, donne un niveau de péréquation de 17,5 % pour les recettes tirées des ressources naturelles[1].

Dans le cas 2, toutes les recettes provenant des ressources qui entrent dans la présente formule de péréquation, ainsi que les recettes perçues lors de la cession de terrains de la Couronne, font l'objet d'une péréquation complète (plutôt que seulement 17,5 %, comme dans le cas précédent).

Le cas 3 est identique au programme actuel et les cas 4 et 5 correspondent aux cas 1 et 2, respectivement, sauf que les recettes provenant des droits perçus sur les ressources hydrauliques (qui entrent dans la formule actuelle) ont été remplacées par les rentes rattachées à l'hydro-électricité que reçoivent les résidants des provinces[2].

L'exclusion de la rente issue de l'hydro-électricité

On peut résumer brièvement les principales conséquences de changements possibles dans le traitement des recettes tirées des ressources lorsque la rente attribuable à la production d'hydro-électricité est exclue. Le cas 2 du tableau 5-1 révèle que, en l'absence de la « clause d'exclusion fondée sur le revenu personnel », la péréquation complète des recettes provenant des ressources en 1980-1981, sans tenir compte de la rente issue de l'hydro-électricité, aurait entraîné une augmentation de 84 % des paiements de péréquation. En outre, l'Ontario

aurait reçu 1,5 milliard de dollars au titre de la péréquation. Il est inutile de s'attarder sur la possibilité de procéder en pratique à un tel changement.

Le cas 1 révèle que la péréquation à 17,5 % des recettes provenant des ressources (autres que la rente rattachée à l'hydro-électricité) aurait entraîné une diminution de 18 % des déboursés au chapitre de la péréquation en 1980-1981. L'Ontario n'aurait pas eu droit aux paiements de péréquation et la plupart des provinces présentement bénéficiaires auraient reçu des paiements de 5 à 25 % inférieurs par rapport au niveau actuel.

L'inclusion de la rente issue de l'hydro-électricité

On a fait valoir au chapitre 4 que les sociétés de la Couronne engagées dans la production d'hydro-électricité faisaient bénéficier en fait les consommateurs d'une partie de la rente qui s'y rattache par le biais de leurs politiques de prix. Des estimations de cette rente implicite sont incluses dans les cas 3 à 5 du tableau 5-1. Il est ainsi possible de mettre en évidence les différences attribuables à l'inclusion de la rente reliée à l'hydro-électricité, en comparant directement les simulations 3 à 5 au programme actuel et aux cas 1 et 2 respectivement.

Soulignons que, selon les estimations présentées au chapitre 4, la rente sur l'hydro-électricité transmise aux consommateurs des différentes provinces se chiffrait à environ 3,3 milliards de dollars en 1980, soit une somme à peu près égale au total de 3,4 milliards de dollars de recettes provenant des richesses naturelles que l'on a prises en compte dans le programme de péréquation en 1980-1981. Si toutes les recettes considérées en vertu du régime actuel, ainsi que celles provenant de la cession de terrains de la Couronne, entraient intégralement dans la formule, la péréquation des recettes tirées des ressources naturelles porterait sur une somme globale d'environ 7 milliards de dollars. La rente sur l'hydro-électricité transmise aux consommateurs continuerait donc de représenter une proportion élevée de ce total.

Il est intéressant de comparer les déboursés totaux au titre de la péréquation et la répartition des paiements dans le cadre du programme actuel, avec les résultats que l'on obtiendrait en incluant dans la formule la rente sur l'hydro-électricité qui est redistribuée aux consommateurs, au même titre que toutes les autres recettes *provenant de ressources renouvelables*[3]. Comme on l'a souligné précédemment, les recettes provenant des ressources renouvelables sont entièrement comptabilisées dans le programme actuel; dans le cas des recettes tirées des ressources non renouvelables, certaines n'entrent qu'à 50 % dans la formule alors que d'autres en sont totalement exclues. En comparant le cas 3 au programme actuel, nous constatons qu'il se produirait des changements importants tant pour ce qui est du total des dépenses de péréquation que de leur répartition entre les provinces. Même si la clause d'exclusion fondée sur le revenu personnel était supprimée, les déboursés au titre de la péréquation baisseraient de plus de 7 % par rapport à leur niveau actuel. Les paiements de péréquation versés au Québec et au Manitoba diminueraient de moitié environ. L'Ontario recevrait par contre 620 millions de dollars, soit plus du double de ses droits de péréquation actuels.

Le principal point à retenir du cas 3 a trait aux conséquences importantes qui résultent du traitement arbitraire de certains types de recettes tirées des ressources dans le programme de péréquation actuel et aux difficultés que cela entraîne au moment d'apporter des réformes. Pour évaluer les effets de la péréquation de la rente issue de l'hydro-électricité, dans l'hypothèse où les recettes provenant des ressources seraient traitées uniformément dans la formule de péréquation, il est nécessaire de comparer d'autres simulations du tableau 5-1. Ces effets peuvent etre illustrés à partir des cas 1 et 4, où l'on a simulé la péréquation à 17,5 % de toutes les recettes provenant des ressources. L'inclusion de la rente sur l'hydro-électricité aurait pour effet de réduire les paiements de péréquation de 5,5 %. En comparant les cas 2 et 5, où l'on a simulé une péréquation complète des recettes provenant des ressources, on peut voir que les dépenses au titre de la péréquation diminueraient de 9,5 % en l'absence de la « clause d'exclusion fondée sur le revenu personnel ».

Ces résultats se prêtent à une interprétation assez simple. Le programme de péréquation joue un rôle régulateur vis-à-vis des recettes provenant des ressources, qui ne sont pas également réparties entre toutes les provinces. En traitant la rente issue de l'hydro-électricité comme n'importe quelle autre forme de recettes tirées des ressources naturelles, les écarts de richesse entre les provinces au plan des ressources deviennent moins accentués, ce qui a pour effet de réduire les paiements de péréquation.

Si la rente rattachée à l'hydro-électricité était incluse dans la formule de péréquation et que les recettes provenant des ressources étaient traitées uniformément, les versements reçus par les provinces dont les résidants consomment beaucoup d'hydro-électricité devraient théoriquement diminuer, alors qu'ils devraient augmenter pour les provinces qui ont une consommation d'hydro-électricité inférieure à la moyenne. C'est précisément ce que confirment nos résultats. En comparant les cas 1 et 4, où 17,5 % de toutes les recettes provenant des ressources entrent

dans la formule de péréquation, l'inclusion de la rente sur l'hydro-électricité entraîne une diminution d'environ 11 % dans les montants de péréquation versés au Manitoba et au Québec, alors que ceux de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse augmentent d'environ 3 à 4 %. Si on fait intervenir dans la péréquation un pourcentage plus élevé des recettes provenant des ressources, ces changements sont encore plus importants. Dans les cas 2 et 5, où toutes les recettes provenant des ressources font l'objet d'une péréquation complète, l'inclusion de la rente issue de l'hydro-électricité a pour effet de réduire d'environ un tiers les paiements de péréquation reçus par le Manitoba et le Québec et d'augmenter les versements à l'Île-du-Prince-Édouard et à la Nouvelle-Écosse de 13 à 15 %.

Projection des paiements de péréquation

Nous présentons ci-dessous des estimations de l'ensemble des paiements de péréquation pour la période 1980-1981 à 1986-1987 en considérant diverses hypothèses, dont celle du maintien du programme actuel. Ces résultats tiennent compte des recettes pétrolières et gazières que devraient percevoir les provinces productrices à la suite des accords sur l'énergie qu'elles ont conclus récemment avec le gouvernement fédéral.

Ces estimations ont été établies à l'aide d'un modèle économétrique provincial qui fut intégré au modèle CANDIDE du Conseil économique; ceci nous a permis d'extrapoler la situation économique des provinces au cours de la période visée.

Il faut reconnaître que la projection du niveau des paiements de péréquation se heurte à des difficultés considérables. Pour une année donnée, le niveau des paiements est fonction des recettes perçues par les gouvernements provinciaux à partir de toute une variété de sources et, plus encore, des disparités entre les provinces quant à la répartition des diverses assiettes fiscales par rapport à la population. Pour une province donnée, de faibles variations dans la part de la population totale ou dans la part d'une assiette fiscale particulière peuvent se traduire par une variation proportionnellement beaucoup plus importante des droits de péréquation pour cette source de recettes.

À cet égard, il faut signaler que le niveau des paiements de péréquation projeté dans le cadre du programme actuel et des autres options retenues est fortement influencé par nos projections de la situation économique au Québec, cette province ayant historiquement reçu une proportion élevée de l'ensemble des paiements de péréquation. Plus précisément, nos projections indiquent que la part du Québec dans la

Tableau 5-2

Projection du total des paiements de péréquation, selon le régime actuel et différentes autres formules, Canada, 1980-1981 à 1986-1987

	Paiements de péréquation (en millions de dollars)							Taux de croissance annuel moyen composé (en pourcentage)	
	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1981-1982 à 1986-1987	1981-1982 à 1986-1987 selon le régime actuel
Régime actuel	3 395,9	3 861,3	4 474,3	5 104,7	5 646,2	6 229,1	6 804,0	12,0	12,0
Cas A	3 661,1	4 251,4	5 138,7	5 833,6	6 464,1	7 120,1	7 763,0	12,8	15,0
Cas B	3 842,0	4 413,1	5 338,1	6 390,9	7 038,0	7 698,9	8 318,7	13,5	16,6
Cas C	4 574,1	5 143,2	5 659,0	6 376,3	7 017,8	7 666,4	8 276,1	10,0	16,5
Cas D	6 423,4	7 221,0	9 249,9	11 406,0	13 586,0	15 682,0	17 563,9	19,5	35,4
Cas E	3 136,5	3 450,0	3 864,6	4 441,6	4 953,7	5 469,0	5 947,3	11,5	9,0
Cas F	3 842,0[1]	4 413,1[1]	4 850,3	5 485,3	6 123,5	6 724,4	7 361,1	10,8	13,8

Cas A Régime actuel, sans clause d'exclusion fondée sur le revenu personnel.
(Pour les cas B à F, tous les impôts fonciers municipaux sont inclus dans la formule de péréquation, mais sans la clause d'exclusion fondée sur le revenu personnel.)
Cas B Régime actuel et plafond d'un tiers sur la péréquation des recettes tirées des ressources naturelles.
Cas C Péréquation complète des recettes tirées des ressources naturelles[2] avant l'application du plafond d'un tiers.
Cas D Péréquation complète des recettes tirées des ressources naturelles[2] et aucun plafond.
Cas E Péréquation à 17,5 % des recettes tirées des ressources naturelles[2]; ces estimations supposent qu'aucune somme n'est retirée par les provinces des fonds du patrimoine au cours de la période de projection.
Cas F À Compter de 1982-1983, la formule de péréquation tient compte de toutes les recettes tirées des ressources naturelles, mais la somme des droits positifs nets provenant des catégories de recettes reliées aux ressources naturelles (pour les provinces disposant de tels droits) ne peut croître à un taux annuel supérieur à celui du PNB, en prenant comme base de départ la somme des droits positifs découlant de la péréquation des recettes tirées des ressources aux termes du régime actuel pour 1981-1982.

1 Chiffres identiques à ceux du cas B.
2 Y compris les recettes provenant de la cession de terrains de la Couronne.
SOURCE Pour 1980-1981, les chiffres donnés pour le régime actuel proviennent des estimations du ministère des Finances, « Tableaux de péréquation fiscale; troisième estimation, 1980-1981 »; toutes les autres estimations ont été effectuées par le Conseil économique du Canada.

population totale va diminuer, tandis que la baisse de sa part relative des principales assiettes fiscales (exception faite de celles qui sont liées aux ressources naturelles) va se poursuivre à un rythme plus lent. Par conséquent, il est prévu que la capacité fiscale du Québec va s'améliorer en termes relatifs, si bien que les paiements de péréquation versés à cette province devraient s'accroître à un rythme plus lent que dans le cas des autres provinces défavorisées au cours de la période envisagée. Si nos projections pour le Québec s'avèrent fausses, les versements de péréquation à cette province et, partant, les déboursés totaux au titre du programme seraient alors plus élevés que ne l'indiquent nos projections.

Notre objectif n'est donc pas tant de déterminer le niveau futur des paiements que de faire ressortir les différences dans les montants versés selon les diverses formules retenues. Étant donné que toute erreur de projection est susceptible d'avoir un effet proportionnel, le rapport entre les résultats obtenus dans chaque cas devrait donc demeurer valable.

Aucun des cas examinés ci-dessous ne comporte une péréquation de la rente tirée de l'hydro-électricité. L'analyse présentée dans la section antérieure indique que l'inclusion de cette rente dans la formule de péréquation aurait pour effet de réduire le niveau des paiements versés dans le cadre de toutes les hypothèses considérées dans cette section.

Les projections concernant l'ensemble des paiements de péréquation en vertu du régime actuel et pour chacun des cas envisagés sont présentées dans le tableau 5-2 pour les années financières 1980-1981 à 1986-1987. Le tableau 5-3 fournit des estimations du total des droits de chaque province pour les années 1982-1983 et 1986-1987, en regard des diverses formules étudiées.

Les projections montrent que, si le programme de péréquation continuait sous sa forme actuelle, le total des paiements passerait à 6,8 milliards de dollars pour l'année financière 1986-1987; ceci représenterait un taux d'augmentation annuel moyen composé de 12 %, par rapport à l'estimation de 3,86 milliards de dollars pour 1981-1982. Nos projections indiquent également que le plafond d'un tiers touchant la péréquation des recettes tirées des ressources naturelles n'entrerait pas en jeu avant l'année financière 1982-1983[4].

Le cas A ne se distingue du programme actuel que par la suppression de la clause d'exclusion fondée sur le revenu personnel, ce qui a pour effet de rendre l'Ontario de nouveau admissible aux paiements de péréquation. On estime que l'ensemble des paiements aurait ainsi augmenté de 8 % en 1980-1981, pour atteindre 3,66 milliards de dollars, en raison d'un paiement d'environ 265 millions de dollars à l'Ontario. En 1986-1987, le montant total des paiements de péréquation s'élèverait à 7,76 milliards de dollars, soit 960 millions de dollars de plus que n'indiquent nos projections pour le programme actuel, par suite des versements qui seraient effectués à l'Ontario.

Tableau 5-3

Projection des droits de péréquation par province et du total des paiements, selon le régime actuel et différentes autres formules, Canada, 1982-1983 et 1986-1987

En millions de dollars

	Droits de péréquation										
	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Total des paiements
1982-1983											
Régime actuel	490,6	117,7	614,9	513,1	2 256,6	–	481,4	-36,3	-4 423,8	-679,0	4 474,3
Cas A	490,6	117,7	614,9	513,1	2 256,6	664,4	481,4	-36,3	-4 423,8	-679,0	5 138,7
Cas B	562,8	130,2	690,9	568,1	2 392,2	508,7	485,2	-57,4	-4 563,5	-717,6	5 338,1
Cas C	580,5	131,3	702,9	583,3	2 508,6	649,0	503,4	-82,4	-4 929,7	-647,3	5 659,0
Cas D	654,6	159,5	883,6	723,5	3 751,7	2 383,7	693,3	-269,0	-8 448,4	-533,0	9 249,9
Cas E	533,3	113,3	587,9	494,1	1 717,2	-455,3	382,4	36,4	-2 689,5	-720,0	3 864,6
Cas F	563,8	124,9	662,2	551,8	2 228,6	258,4	460,6	-40,3	-4 137,3	-673,0	4 850,3
1986-1987											
Régime actuel	832,5	193,6	1 084,0	906,1	2 893,5	–	894,3	-208,8	-6 779,1	-776,1	6 804,1
Cas A	832,5	193,6	1 084,0	906,1	2 893,5	959,0	894,3	-208,8	-6 779,1	-776,1	7 763,0
Cas B	968,0	218,2	1 216,6	978,6	3 052,6	980,5	904,2	-299,0	-7 247,4	-773,1	8 318,7
Cas C	978,5	216,5	1 211,0	977,6	3 040,1	946,8	905,6	-290,1	-7 218,3	-768,4	8 276,1
Cas D	1 214,0	287,1	1 671,1	1 364,2	6 137,3	5 494,8	1 395,4	-880,8	-16 387,0	-298,1	17 583,9
Cas E	909,8	195,9	1 076,9	864,8	2 137,1	-379,0	762,8	-117,9	-4 545,3	-905,5	5 947,3
Cas F	955,3	209,5	1 165,8	939,5	2 734,5	499,1	857,4	-231,9	-6 314,5	-814,7	7 361,1

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

Dans le cas B, une modification supplémentaire a été apportée; il y a péréquation de toutes les recettes provenant des impôts fonciers locaux et non seulement des taxes scolaires, comme c'est le cas en vertu du régime actuel. Cette modification influerait sur les paiements de diverses façons. Premièrement, les droits de l'Ontario à la péréquation seraient réduits, de même que les paiements dont cette province pourrait bénéficier, car elle a une assiette fiscale par habitant supérieure à la moyenne dans le cas des impôts fonciers locaux. Les droits à la péréquation et les paiements qui reviennent aux cinq provinces de l'Est et au Manitoba augmenteraient pour la raison inverse. Ces augmentations entraîneraient un accroissement des paiements de péréquation pour les recettes provenant des ressources naturelles, en vertu de la formule du plafond d'un tiers. Sous l'effet de cette modification supplémentaire, nos projections indiquent que la limite d'un tiers n'entrerait en vigueur que l'année suivante, soit en 1983-1984.

Si tous les impôts fonciers locaux avaient été inclus en 1980-1981, les paiements se seraient élevés à environ 3,84 milliards de dollars, soit environ 450 millions de plus que dans le cadre du régime actuel et environ 180 millions de plus que dans le cas A, où l'on a supposé que l'Ontario était admissible à la péréquation mais que les recettes provenant des impôts fonciers locaux n'entraient pas toutes dans la formule. Nos projections indiquent qu'en 1986-1987, les paiements passeraient à 8,32 milliards de dollars, soit environ 22 % de plus qu'en vertu du programme actuel et environ 7 % de plus que dans le cas A.

Nous avons fait valoir au chapitre 3 que toutes les recettes tirées des ressources naturelles devraient être traitées uniformément aux fins de la péréquation. Cette approche est reflétée dans le cas C, où les recettes provenant des ressources non renouvelables et de la cession de terrains de la Couronne ont été prises en compte intégralement avant l'application du plafond d'un tiers. Cette modification a pour effet de faire intervenir la limite d'un tiers dès 1980-1981, contrairement au cas B où le plafond n'entrait en vigueur qu'en 1983-1984. Pour les années subséquentes, la péréquation complète de toutes les recettes provenant des ressources avant l'application du plafond d'un tiers n'entraînerait que de légères variations du niveau de l'ensemble des paiements. En 1980-1981, cependant, les paiements en vertu du cas C auraient été d'environ 4,57 milliards de dollars, soit 19 % de plus que dans le cas B et près de 35 % de plus que dans le cadre du programme actuel.

Le cas D indique ce que seraient les paiements de péréquation en l'absence du plafond d'un tiers mais en effectuant une péréquation complète des recettes provenant des ressources. Les paiements auraient été d'environ 6,4 milliards de dollars en 1980-1981; ce chiffre dépasse de plus de 40 % le niveau estimé dans le cas C et représente presque le double du montant de 3,4 milliards de dollars versé dans le cadre du programme actuel. Nos projections indiquent qu'en 1986-1987 les versements atteindraient environ 17,6 milliards de dollars, ce qui est plus de deux fois et demi le niveau prévu pour le programme actuel. Une estimation de cet ordre fait mieux comprendre pourquoi le gouvernement fédéral s'est senti obligé d'imposer des limites strictes aux paiements de péréquation découlant des recettes tirées des ressources naturelles.

Le cas E nous donne une estimation des conséquences financières d'une péréquation des recettes provenant des ressources qui s'inspirerait de la conception restrictive de l'équité présentée au chapitre 3; selon cette approche, on reconnaissait aux provinces certains droits de propriété sur les ressources naturelles. Dans le cas présent, toutes les recettes reliées aux ressources naturelles sont prises en considération, mais seulement une fraction de chacune des catégories de recettes fait l'objet d'une péréquation. Nous avons employé les mêmes hypothèses que dans la section précédente, c'est-à-dire qu'il y a péréquation à 17,5 % des recettes provenant des ressources; la clause d'exclusion fondée sur le revenu personnel a également été supprimée et il y a péréquation complète des recettes provenant des impôts fonciers locaux. En vertu du cas E, le total des paiements serait inférieur à celui du programme actuel pour toutes les années visées par nos calculs. Il aurait été inférieur d'environ 7,5 % en 1980-1981, soit 260 millions de dollars, et de 11 à 14 % au cours des années suivantes.

Dans le dernier cas, le cas F, nous avons retenu les hypothèses portant sur la suppression de la clause d'exclusion et la péréquation complète des recettes provenant des impôts fonciers locaux; nous avons également intégré dans la formule toutes les recettes tirées des ressources, y compris celles réalisées sur la cession de terrains de la Couronne, comme dans le cas C. Par contre, nous avons appliqué un plafond différent de celui du cas C et du programme actuel pour les recettes provenant des ressources. On a ainsi supposé qu'à partir de 1982-1983, la somme des droits positifs nets pour toutes les catégories de recettes provenant des ressources (pour les provinces ayant des droits positifs nets en regard de ces recettes) ne pourrait croître à un rythme annuel supérieur à celui du PNB. Afin de déterminer à combien s'élèverait cette somme en 1982-1983, il a fallu choisir une base pour 1981-1982; à cette fin, nous

avons pris l'ensemble des paiements prévus dans le cadre du régime actuel pour l'année 1981-1982.

Sous l'effet de cette contrainte, nos projections indiquent que les paiements en 1982-1983 seraient inférieurs d'environ 800 millions de dollars (14 %) à ceux du cas C; en 1986-1987, la différence serait d'environ 900 millions, soit 11 %. Compte tenu des trois changements introduits par rapport au programme actuel, les projections montrent que les paiements en 1982-1983 et en 1986-1987 seraient d'environ 8 % supérieurs à ceux du programme actuel. L'Ontario serait le principal bénéficiaire de ces changements. Sur une augmentation totale prévue d'environ 560 millions de dollars en 1986-1987, on estime que l'Ontario recevrait environ 500 millions de dollars.

Conclusions

L'étude des effets éventuels de diverses formules de péréquation des recettes provenant des ressources indique que le mode de traitement inégal de ces recettes dans la formule actuelle engendre des problèmes qu'il faut corriger.

La péréquation d'une tranche plus petite mais uniforme des recettes provenant des ressources, telle que suggérée au chapitre 3, aurait non seulement pour effet de diminuer les paiements de péréquation mais permettrait de supprimer la clause d'exclusion fondée sur le revenu personnel qui empêche l'Ontario d'être admissible aux paiements de péréquation. Au taux de péréquation suggéré dans l'approche présentée au chapitre 3, les paiements seraient de 18 % inférieurs à ce qu'ils sont aux termes du programme actuel; ils diminueraient de 22 % si la rente rattachée à la production d'hydro-électricité était considérée au même titre que les autres recettes provenant des ressources naturelles.

L'inclusion de la rente sur l'hydro-électricité entraîne une diminution des paiements de péréquation parce qu'elle donne lieu à une répartition beaucoup plus équilibrée des recettes provenant des ressources entre les provinces, comparativement à la formule actuelle. Les provinces telles que le Manitoba et le Québec, dont les résidants retirent des avantages substantiels de la consommation de quantités importantes d'hydro-électricité à des prix subventionnés, perdraient par suite de l'inclusion de cette rente; par contre, les provinces telles que l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse, qui consomment moins d'énergie hydro-électrique, en seraient les principaux bénéficiaires.

Pour ce qui est de l'avenir immédiat, nos projections révèlent que, si le programme de péréquation était reconduit sous sa forme actuelle, les paiements s'élèveraient à 6,8 milliards de dollars en 1986-1987, soit le double du niveau atteint en 1980-1981. Ces projections sont fondées sur l'hypothèse d'une amélioration relative de la capacité fiscale du Québec. Si ce n'était le cas, les paiements augmenteraient sans doute plus rapidement.

En procédant à deux modifications, à savoir la suppression de la clause d'exclusion (qui rendrait l'Ontario de nouveau admissible aux paiements de péréquation) et la péréquation de toutes les recettes provenant des impôts fonciers locaux, les paiements passeraient à 8,3 milliards de dollars en 1986-1987, soit 1,5 milliard de plus qu'en vertu du régime actuel.

Si, en outre, le total des droits de péréquation positifs pour les catégories de recettes provenant des ressources naturelles était limité à un taux de croissance ne dépassant pas celui du produit national brut à partir de 1982-1983, les déboursés totaux au titre du programme de péréquation passeraient à environ 7,4 milliards de dollars en 1986-1987, selon nos projections. Les paiements de péréquation seraient plus élevés que dans le cadre du programme actuel à compter de 1982-1983, la différence atteignant près de 560 millions de dollars en 1986-1987.

Il est à noter également que la péréquation des recettes provenant des ressources naturelles serait plus importante dans le cadre de cette option que si on appliquait les principes énoncés au chapitre 3. Nos projections indiquent en effet que, dans ce dernier cas, les paiements de péréquation n'atteindraient qu'environ 6 milliards de dollars en 1986-1987.

6 Le financement des programmes établis et la politique sociale

L'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire occupent une place de premier plan dans les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Bien qu'administrés par ces dernières, ils sont en grande partie financés par le gouvernement fédéral. En 1980-1981, le montant des subventions fédérales en espèces et des recettes découlant des points d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés qui ont été octroyés par le fédéral aux provinces s'élevait pour ces programmes à environ 9,6 milliards de dollars, comme l'illustre le tableau 6-1. Ce montant est nettement supérieur aux paiements de péréquation fédéraux qui, la même année, atteignaient 3,4 milliards de dollars.

Les programmes de soins de santé et d'enseignement postsecondaire qui ont été instaurés à la grandeur du pays tirent leurs origines des modalités de partage des coûts mises de l'avant par le gouvernement fédéral au cours de la période d'après-guerre dans le but d'étendre sensiblement les services sociaux qui, pour la plupart, relevaient constitutionnellement des provinces.

Aux termes des arrangements en vigueur avant 1977, le gouvernement fédéral effectuait une vérification détaillée des dépenses provinciales pour les soins de santé et l'enseignement postsecondaire, afin de s'assurer que les provinces s'en tenaient aux postes admissibles au partage des coûts. Cette surveillance étroite maintenue par le gouvernement fédéral devint une source d'irritation croissante pour les provinces. En outre, il devenait de plus en plus difficile pour le gouvernement fédéral de tenter de contenir les dépenses provinciales admissibles en vertu de la législation et des règlements existants.

Avec l'adoption de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux, les programmes d'assurance-hospitalisation, de soins de santé et d'enseignement postsecondaire furent soumis à de nouvelles dispositions que l'on a appelées le financement des programmes établis (FPE). (La Loi prévoyait aussi l'octroi de subventions pour les soins de santé complémentaires, dans le but d'inciter les provinces à élargir l'éventail des services

Tableau 6-1

Principaux transferts fédéraux sous forme de subventions spécifiques aux provinces et aux territoires, Canada, 1980-1981

	Transferts en espèces	Abattements fiscaux au Québec	Transferts d'impôts[1]	Total des transferts
		En millions de dollars		
Financement des programmes établis	5 190,6	473,5	3 906,9	9 571,0
Services de santé complémentaires	642,1	–	–	642,1
Régime d'assistance publique du Canada	1 802,3	268,0	–	2 070,3
Autres subventions spécifiques[2]	1 166,8	–	–	1 166,8
Total des subventions spécifiques	8 801,8	741,5	3 906,9	13 450,2
		En pourcentage		
En pourcentage des recettes provinciales totales[3]	15,1	1,3	6,7	23,0
En pourcentage des dépenses fédérales totales[3]	14,1	1,2	6,3	21,5

1 Les transferts d'impôts comprennent la valeur des paiements de péréquation connexes.
2 Les autres subventions spécifiques comprennent la caisse d'aide à la santé, les autres subventions touchant la santé et le bien-être, l'enseignement bilingue, le développement économique, l'assurance-récolte, les arrangements financiers avec les territoires et les subventions aux municipalités.
3 Les recettes provinciales totales en 1980-1981 ont été estimées à 58 396,9 millions de dollars; la somme des déboursés fédéraux en espèces, de la valeur des transferts d'impôts et des abattements fiscaux consentis au Québec a été évaluée à 62 458,1 millions de dollars pour la même année.
SOURCE D'après des données du ministère des Finances et des estimations du Conseil économique du Canada.

disponibles.) En vertu des nouveaux arrangements touchant le FPE, les modalités de partage des coûts furent remplacées par une formule de financement en bloc. Même si les provinces convenaient de respecter les grands objectifs établis antérieurement pour ces trois programmes, les transferts fédéraux n'étaient désormais plus liés aux dépenses encourues par celles-ci. Avec l'adoption de la nouvelle formule, le gouvernement fédéral abandonnait, à toute fin pratique, son droit de regard sur la façon dont les transferts étaient employés par les provinces, mais il acquérait du même coup un plus grand contrôle sur les coûts qu'il devait assumer en rapport avec ces programmes. Les provinces, pour leur part, se retrouvaient avec une marge de manœuvre sensiblement élargie qui leur permettait d'affecter les sommes aux domaines correspondant à leurs propres priorités.

Malgré les critiques grandissantes qu'elles formulaient à l'endroit des programmes à frais partagés, les provinces se sont pourtant vigoureusement opposées à l'adoption d'un régime de financement global, initialement proposé par le gouvernement fédéral en 1973, craignant que la contribution financière du fédéral se révèle insuffisante face à l'augmentation rapide des coûts de ces programmes. De son côté, le gouvernement fédéral tenait à faire adopter la formule de financement global afin de mieux contrôler l'accroissement des coûts. Persuadé que les provinces seraient peu disposées à apporter des changements structurels importants à des programmes bien établis, le gouvernement fédéral était par ailleurs prêt à céder une grande partie de son pouvoir de contrôle sur l'étendue et la portée de ces programmes.

Depuis l'adoption du FPE en 1977, la contribution fédérale n'est plus liée au coût des programmes. Le gouvernement central a cédé un certain « espace fiscal » aux provinces en réduisant l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers et des sociétés; ceci a permis aux provinces d'accroître leur part respective des impôts dans ces domaines. Le gouvernement fédéral effectue en outre d'importants versements en espèces aux provinces; la croissance de ces paiements est indexée sur celle du produit national brut. Un aperçu de l'ancienne et de la nouvelle formule est présenté à l'appendice C.

L'instauration du FPE a donné beaucoup de souplesse aux subventions fédérales reliées à des objectifs spécifiques. Comme on l'a déjà mentionné, la formule laissait aux provinces plus de latitude pour établir, en fonction de leurs priorités, le budget respectif des trois services en question, à savoir l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire. De plus, on estimait généralement que cette formule inciterait les provinces à faire preuve d'une plus grande efficacité, car les économies qu'elles pourraient réaliser ne se traduiraient plus par une diminution des subventions fédérales, comme c'était le cas en vertu de certains des accords antérieurs.

Malgré ses avantages, le FPE a également soulevé certaines inquiétudes. Des groupes d'intérêt public ont manifesté leur crainte devant la possibilité que l'autonomie accordée aux provinces dans l'affectation des subventions fédérales n'entraîne une diminution du niveau et, partant, de la qualité des services de santé et d'enseignement postsecondaire. D'autres redoutaient que certaines provinces ne soient tentées d'accroître le fardeau des contribuables en faisant payer d'une façon ou d'une autre les usagers des services : augmentation des frais de scolarité dans les établissements d'enseignement postsecondaire, par exemple, ou frais supplémentaires imposés en sus des frais hospitaliers et médicaux couverts par le régime d'assurance. Le gouvernement fédéral, de son côté, a déjà exprimé son mécontentement à l'égard de certains éléments du FPE, notamment l'absence de conditions liées aux programmes et l'augmentation de sa contribution financière en termes relatifs.

À la veille de la renégociation des accords sur le FPE pour un autre intervalle de cinq ans, il apparaît opportun d'évaluer le succès et les carences de ce régime. La section qui suit aborde la question fondamentale du rôle du gouvernement fédéral dans les domaines de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire, deux secteurs qui relèvent essentiellement de la compétence des provinces, et décrit les grandes étapes qui ont marqué l'apparition des subventions reliées à des objectifs spécifiques ainsi que la création du régime de FPE. Notre analyse se porte ensuite vers une question beaucoup plus immédiate : les provinces ont-elles maintenu des normes de service raisonnables depuis l'instauration du FPE ? Puis, nous abordons deux questions de portée plus générale : les charges assumées respectivement par le gouvernement fédéral et les provinces sont-elles équitables et les provinces moins riches ont-elles la possibilité d'assurer des services de qualité comparable à ceux des provinces plus riches ? La dernière section résume les conclusions du chapitre.

La question fondamentale : les domaines de compétence

La question fondamentale qui se pose est la suivante : le gouvernement fédéral doit-il se servir des transferts aux provinces pour influer sur les politiques sociales dans des domaines qui relèvent en grande partie de la compétence provinciale ? En d'autres

termes, le respect de certaines normes nationales devrait-il l'emporter sur les priorités des gouvernements provinciaux et, dans l'affirmative, ces normes devraient-elles être imposées par le gouvernement fédéral ?

Cette question s'applique tout particulièrement au sujet qui nous occupe, car la politique sociale relève en bonne partie des provinces. Le gouvernement fédéral a réussi à mettre en œuvre des programmes comme l'assurance-chômage, les pensions de vieillesse et les allocations familiales en modifiant la Constitution ou en négociant des ententes avec les provinces. Toutefois, les termes de la Constitution limitaient considérablement les possibilités d'intervention du gouvernement central dans l'administration des programmes sociaux dans des domaines tels que l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie, l'enseignement postsecondaire et l'assistance sociale. Afin de pouvoir s'acquitter du rôle national qu'il considérait comme étant de plus en plus important dans ces domaines, le gouvernement fédéral a réussi à contourner la difficulté en accordant aux provinces des subventions conditionnelles spécialement destinées à la mise en œuvre de ces programmes.

La principale justification, d'ailleurs fort controversée, de l'intervention fédérale dans les domaines de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire est la nécessité d'établir des « normes nationales », afin de s'assurer que tous les Canadiens bénéficient d'un niveau minimum de services essentiels.

L'importance d'établir des normes nationales en matière de soins de santé avait été fortement soulignée par la Commission royale d'enquête sur les services de santé. Dans la Charte de santé des Canadiens qu'elle proposait dans son rapport de 1964, la Commission insistait sur la nécessité de créer un programme de santé complet et accessible à tous les Canadiens[1]. Ces objectifs ont été repris par le gouvernement fédéral au moment de définir les conditions du programme d'assurance-maladie à frais partagés, entré en vigueur en 1968. Plus récemment, l'honorable Emmett Hall, qui avait présidé la Commission royale de 1964 et à qui l'on a de nouveau confié le soin d'examiner les services de santé au Canada, a insisté une fois de plus dans son rapport sur la nécessité d'observer des normes nationales en matière de soins de santé[2].

Si le gouvernement fédéral n'avait pas fourni une aide financière substantielle aux provinces dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, celles-ci auraient pu hésiter à y consacrer les ressources voulues, étant donné qu'une bonne partie des retombées de l'effort de formation risque de profiter à d'autres provinces, en raison de la grande mobilité des étudiants et des diplômés. Outre ce soutien global à l'enseignement postsecondaire dans le cadre du FPE, le gouvernement fédéral a également assumé la responsabilité du financement de certaines activités postsecondaires précises, là où la compétence respective des deux paliers de gouvernement était moins clairement définie. Il s'agit, entre autres, de la recherche en sciences sociales et en sciences naturelles, de la formation de la main-d'œuvre, des prêts aux étudiants et du soutien international du Canada en matière de formation. Le gouvernement fédéral a consacré des sommes importantes à ces activités, au total 2 milliards de dollars environ en 1981-1982[3].

Par ailleurs, un certain nombre d'études sur le fédéralisme canadien – celle de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels réalisée au Québec en 1956 et le rapport de 1980 de la Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec – appuient vigoureusement le maintien de l'autonomie provinciale dans les domaines relevant de la compétence constitutionnelle des provinces[4]. Il ressort des conclusions de ces rapports que, dans certains domaines, les provinces sont mieux placées que le gouvernement fédéral, non seulement pour établir des priorités qui reflètent les préférences de leurs citoyens mais aussi pour voir à l'administration des programmes.

Une autre enquête récente, celle de la Commission de l'unité canadienne, recommande que la formule des subventions conditionnelles ne soit adoptée que si elle bénéficie d'un vaste appui à l'échelon régional et, même dans ce cas, sous réserve que les provinces se voient « conférer le droit de se retirer de tout programme et, s'il y a lieu, de recevoir compensation »[5]. Une telle clause de retrait empêcherait le gouvernement fédéral d'imposer des conditions aux provinces contre leur volonté[6].

Malgré la controverse au sujet des domaines de compétence, il y avait eu, au moment de leur création, un consensus assez large parmi le public et les provinces en faveur des programmes d'assurance-hospitalisation et d'enseignement postsecondaire à frais partagés. Les autorités fédérales estimaient alors qu'elles devaient assumer au moins la moitié des coûts de fonctionnement de ces programmes pour encourager les provinces à créer des régimes complets d'assurance-hospitalisation et à offrir des services d'enseignement postsecondaire suffisamment étendus selon leurs critères. La formule du partage des coûts était considérée comme un bon moyen de s'assurer que les paiements fédéraux suivraient le rythme d'augmentation rapide des

dépenses des provinces dans le cadre de ces programmes.

Les programmes à frais partagés devinrent toutefois une source de frictions de plus en plus sérieuses entre les deux paliers de gouvernement. En 1968, l'instauration du programme d'assurance-maladie se heurta à une vive opposition de la part de certaines provinces qui considéraient que le fédéral, par cette initiative, cherchait à se servir de son « pouvoir financier » pour se faire du capital politique au détriment de l'autonomie provinciale. Celles-ci se plaignaient également de ce que les coûts nécessaires à la mise en place d'un régime d'assurance-maladie aussi complet que celui proposé par le gouvernement fédéral ne correspondaient pas nécessairement à leurs priorités en matière de dépenses.

En éliminant les prétendues distorsions que la formule des programmes à frais partagés causait au niveau des dépenses des provinces et en mettant fin du même coup aux vérifications fédérales détaillées des déboursés au titre de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire, le FPE permit d'éliminer un sujet de tension permanente entre les deux niveaux de gouvernement. Comme formule de financement, le nouveau régime a été largement accepté par le gouvernement fédéral et par la majorité des provinces[7].

Il semble cependant que le gouvernement fédéral se préoccupe vivement du fait qu'il ait perdu en partie l'influence qu'il pouvait avoir sur le maintien des éléments de base du système des soins de santé dans le cadre du FPE. Les conditions actuelles du programme d'assurance-maladie, dont nous donnons un aperçu à l'appendice C, sont si générales qu'il est impossible d'en contrôler réellement l'application; de plus, les accords sur le FPE ne prévoient aucun mécanisme à cet effet. Pour ce qui est des programmes d'enseignement postsecondaire, toutefois, il faut mentionner que le gouvernement fédéral n'a jamais posé de conditions.

La question immédiate : les dépenses provinciales

Les années qui ont précédé l'instauration du FPE ont été jalonnées de nombreuses discussions sur la nécessité de contenir l'augmentation rapide des coûts de ces programmes. Dans le but d'encourager les provinces à appliquer des restrictions, le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être social avait déclaré peu de temps avant l'entrée en vigueur du FPE :

> Les économies éventuelles résultant du plafonnement des services coûteux s'accumuleront au seul profit des provinces puisque la contribution du gouvernement fédéral ne sera plus directement liée aux coûts des programmes[8].

Depuis quelque temps, cependant, les préoccupations portent sur le fait que les provinces seraient effectivement allées trop loin en voulant limiter leurs dépenses et n'offriraient plus un niveau de service adéquat. Cette inquiétude a amené en 1979 le gouvernement fédéral à confier à l'honorable Emmet Hall le soin de procéder à un examen des services de santé, comme nous l'avons signalé dans la section précédente.

Il importe donc de se demander si les services de santé et d'enseignement postsecondaire offerts par les provinces ont conservé le même niveau de qualité depuis l'adoption du FPE, étant donné la plus grande latitude dont elles disposent pour établir leurs propres priorités. La réponse à cette question, cependant, est loin d'être simple. Tout d'abord, il n'est pas facile de mesurer le niveau des services dispensés par chaque province. En outre, les variations interprovinciales à ce chapitre peuvent s'expliquer par un grand nombre de facteurs, tels que la démographie et les niveaux de salaires, ce qui rend les comparaisons difficiles.

L'évolution des dépenses des provinces dans le secteur de la santé

Idéalement, il faudrait évaluer le bien-fondé des dépenses des provinces dans ce secteur en fonction de leur effet sur l'état de santé des Canadiens. C'est ce que nous avons tenté de faire, du moins partiellement, dans le chapitre suivant, à partir de données détaillées sur les dépenses encourues pour les soins hospitaliers et médicaux. Malheureusement, nous ne disposons pas de données comparables pour la période couverte par l'entente sur le FPE. Par conséquent, les données agrégées que nous avons employées (et qui couvrent également la période de l'accord sur le FPE) ne donnent qu'une indication approximative du niveau des services de santé offerts.

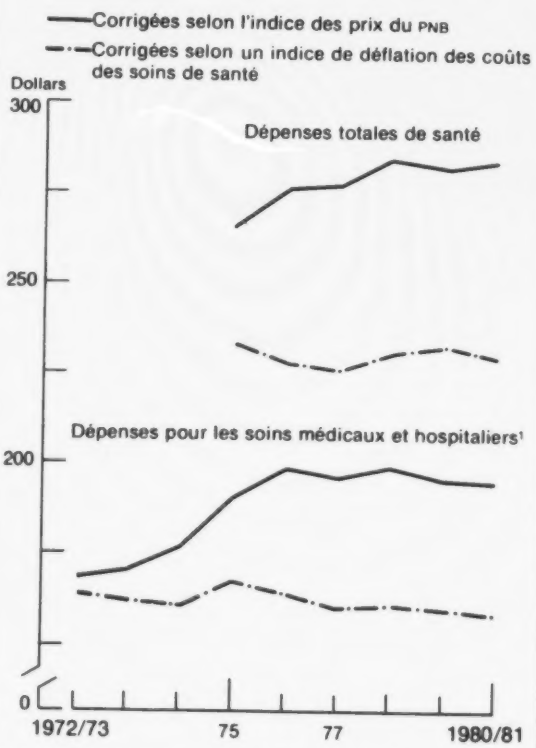
Le graphique 6-1 illustre le niveau réel des dépenses de santé par habitant, corrigées pour tenir compte de l'inflation. Deux catégories de dépenses de santé y sont présentées : 1) les frais de fonctionnement reliés aux soins médicaux et hospitaliers, pour lesquels les provinces reçoivent des subventions du fédéral dans le cadre du FPE, et 2) le total des dépenses de santé effectuées par les gouvernements provinciaux qui, outre les soins médicaux et hospitaliers, englobe des éléments tels que les coûts d'immobilisation des hôpitaux, l'hygiène publique, les soins dentaires, les services paramédicaux et les services de pharmaciens. Deux indices de déflation

des prix ont été appliqués aux chiffres des dépenses pour obtenir les valeurs « réelles » : 1) l'indice de déflation des prix du PNB, qui tient compte de l'augmentation des prix de tous les biens et services produits au pays, et 2) un indice de déflation des coûts de la santé, qui reflète l'augmentation du barème des honoraires des médecins (d'après un relevé effectué en Ontario) de même que les hausses des salaires et des prix des biens et services dans le secteur hospitalier. Malgré quelques limites techniques, ces deux indices sont utiles car ils offrent un aperçu de la tendance dans le domaine au chapitre des services de santé offerts par le secteur public.

Graphique 6-1

Dépenses totales de santé par habitant des gouvernements provinciaux,Canada, 1972-1973 à 1980-1981

En dollars de 1971



1 Les coûts de fonctionnement des programmes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie entre 1972-1973 et 1976-1977 sont ceux qui étaient admissibles aux dispositions de partage des coûts avec le gouvernement fédéral. Les coûts de fonctionnement pour les années subséquentes sont calculés d'après des estimations préparées par Santé et Bien-être social Canada. Pour rendre compatibles ces deux séries de chiffres, les estimations de Santé et Bien-être social Canada pour la période qui suit 1977 ont été corrigées en fonction du rapport entre les valeurs observées et les estimations pour ce qui est des coûts de fonctionnement partagés en 1976-1977.

SOURCE D'après des données de Santé et Bien-être social Canada et des estimations du Conseil économique du Canada.

L'impression générale qui se dégage du graphique 6-1 est qu'il y a eu un nivellement, et même un léger déclin, des dépenses réelles par habitant dans le domaine de la santé depuis l'instauration du FPE en 1977. En comparant les chiffres de l'année la plus récente (1980-1981) à ceux de l'année qui a précédé l'accord sur le FPE, on constate qu'en termes réels les dépenses totales de santé par habitant n'ont pratiquement pas changé, tandis que les dépenses pour les services hospitaliers et médicaux ont baissé d'environ 4 %.

Le fait que les dépenses réelles par habitant au chapitre des services hospitaliers et médicaux aient baissé depuis l'entente sur le FPE, alors que le total des dépenses réelles de santé par habitant n'a pas varié, indique qu'un déplacement de ressources s'est effectué au profit des services de santé autres que ceux couverts par l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie. Il faut peut-être y voir un effort des provinces pour atteindre l'un des objectifs du FPE : améliorer les services de santé autres que les services hospitaliers et médicaux, qui seuls étaient couverts par les anciens accords de partage des coûts.

Avant l'entente sur le FPE, l'indice des coûts de la santé augmentait plus vite que l'indice général des prix alors que, depuis, il progresse à peu près au même rythme. Malgré les limites inhérentes aux indices de déflation employés, les données permettent donc de penser que les provinces parviennent mieux à contrôler leurs dépenses de santé depuis 1977.

Le tableau 6-2 évalue la situation de chaque province en se servant d'un indice des dépenses totales réelles par habitant dans le secteur de la santé. On peut constater que, par rapport à l'année précédant l'accord sur le FPE (indice égal à 100 pour toutes les provinces), la situation n'a pas varié uniformément dans toutes les provinces au cours des années subséquentes. La diminution la plus importante entre 1976-1977 et 1980-1981 s'est produite en Ontario (4,1 %). Par contre, l'indice a augmenté en Alberta (10,8 %) et en Colombie-Britannique (14 %). Une des faiblesses du tableau provient du fait qu'on a appliqué uniformément l'indice (national) de déflation des coûts de la santé à toutes les provinces, alors que cet indice ne tient pas compte des

différences dans l'évolution des coûts de la santé entre les provinces.

Tableau 6-2

Indice des dépenses totales réelles[1] par habitant encourues par les provinces dans le secteur de la santé, Canada, 1977-1978 à 1980-1981

Base 100 en 1976-1977

	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981
Terre-Neuve	96,9	99,2	101,9	102,3
Île-du-Prince Édouard	98,4	99,9	98,9	102,6
Nouvelle-Écosse	99,4	102,1	104,6	104,0
Nouveau-Brunswick	100,2	101,3	100,8	98,1
Québec	99,1	102,2	102,0	99,0
Ontario	98,9	99,2	97,9	95,9
Manitoba	99,6	96,5	96,4	97,0
Saskatchewan	102,5	101,3	106,6	104,7
Alberta	96,7	103,9	109,3	110,8
Colombie-Britannique	102,0	108,6	112,1	114,0
Canada[2]	99,3	101,6	102,2	101,1

1 Les dépenses de santé ont été corrigées à l'aide d'un indice de déflation des coûts des soins de santé.
2 Y compris le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada et de Santé et Bien-être social Canada.

L'évolution des dépenses des provinces dans le secteur de l'enseignement postsecondaire

Les tendances dans les dépenses reliées à l'enseignement postsecondaire présentent à peu près le même profil que celles qui ont marqué les dépenses de santé (tableau 6-3). Par rapport à l'année précédant l'entente sur le FPE, les dépenses réelles des provinces par étudiant en 1980-1981 ont diminué d'environ 2,5 %. Les résultats varient toutefois d'une province à l'autre. C'est en Ontario que la baisse a été la plus marquée, puis à Terre-Neuve et au Manitoba. Par contre, les dépenses réelles par étudiant ont augmenté en Colombie-Britannique et, à un degré moindre, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, en Alberta et en Saskatchewan.

On peut formuler un certain nombre de reproches à l'endroit de la méthode suivie pour calculer les valeurs présentées précédemment. Ainsi, on a appliqué l'indice de déflation des prix du PNB aux dépenses, ce qui ne peut refléter avec précision l'accroissement des coûts dans le secteur de l'enseignement postsecondaire ou les différences entre les provinces quant au rythme d'augmentation des coûts. En outre, il n'a pas été tenu compte des différences de coût entre les universités et les collèges ni entre les divers types de programmes, mis à part le fait qu'on ait converti le nombre d'étudiants à temps partiel en un nombre équivalent d'étudiants à temps plein.

Si l'on admet toutefois que ces chiffres fournissent une indication générale de la tendance des dépenses, on peut dire qu'il n'y a eu, dans l'ensemble, qu'une légère diminution des dépenses réelles des provinces dans le secteur de l'enseignement postsecondaire. Par ailleurs, la part des dépenses de fonctionnement totales couverte par les frais de scolarité a continué à baisser dans toutes les provinces, preuve que les difficultés d'ordre financier qui restreignent l'accès à l'enseignement postsecondaire ne se sont pas accentuées[9]. Cependant, les chiffres font également ressortir d'importantes coupures budgétaires dans certaines provinces, notamment en Ontario, où les dépenses réelles par étudiant à temps plein pour 1980-1981 ont diminué de près de 12 % par rapport à 1976-1977.

Tableau 6-3

Indice des dépenses de fonctionnement réelles[1] par étudiant encourues par les provinces dans le secteur de l'enseignement postsecondaire, Canada, 1977-1978 à 1980-1981

Base 100 en 1976-1977

	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981
Terre-Neuve	97,7	103,5	97,7	90,4
Île-du-Prince-Édouard	89,9	104,9	105,4	101,7
Nouvelle-Écosse	107,5	117,2	113,7	110,7
Nouveau-Brunswick	100,5	100,6	115,2	109,7
Québec	103,6	107,8	101,5	98,3
Ontario	100,7	102,6	95,2	88,1
Manitoba	110,6	101,3	100,6	93,9
Saskatchewan	102,9	114,8	106,2	105,6
Alberta	111,4	112,9	109,2	108,8
Colombie-Britannique	107,5	114,3	120,2	117,6
Canada[2]	103,7	106,9	102,1	97,5

1 Les valeurs ont été calculées en fonction du nombre équivalent d'étudiants à temps plein, c'est-à-dire en faisant la somme des étudiants à temps plein inscrits dans les universités et collèges et de l'équivalent à temps plein des étudiants à temps partiel, calculé selon un facteur de conversion de 3 pour 1 (trois étudiants à temps partiel équivalent à un étudiant à temps plein). On a corrigé les dépenses à l'aide de l'indice des prix du PNB.
2 Y compris le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

Les effets attribuables au FPE

Il semble que la plupart des provinces n'aient pas abusé de la possibilité qui leur était donnée dans le cadre du FPE de réduire leurs dépenses totales au titre de ces programmes (bien que, comme nous le soulignerons plus loin, la part des coûts assumée par les provinces ait diminué alors que celle du gouvernement fédéral a augmenté). Au premier chef, on peut en déduire que les provinces ne réagissent pas mécaniquement aux modifications apportées aux accords de financement mais sont liées essentiellement par la poursuite de leurs propres priorités en matière de dépenses, ainsi que par des facteurs réels qui influent sur la demande et le coût des services. Les chiffres permettent également de rejeter certaines conceptions erronées concernant la mesure dans laquelle les anciens accords de partage des coûts incitaient moins les provinces à limiter leurs dépenses que les dispositions sur le FPE.

On estime dans certains milieux que les accords antérieurs n'encourageaient pas les provinces à contrôler leurs dépenses, chaque dollar déboursé ne leur coûtant en réalité qu'environ 50 cents en moyenne. Ainsi, on prévoyait que la suppression du « dollar à 50 cents » dans le cadre du FPE allait se traduire par des efforts significatifs en vue de restreindre les dépenses.

Toutefois, l'incitation à contenir les coûts n'était pas aussi faible qu'on le croyait généralement, dans le cadre des accords sur les programmes à frais partagés. Dans le cas de l'assurance-maladie, le montant de la subvention fédérale par habitant était le même pour toutes les provinces. Il équivalait à 50 % du coût *national* par habitant. Par conséquent, les politiques de dépenses des provinces, notamment les plus petites, n'avaient pratiquement aucune influence sur le montant des subventions fédérales reçues. En d'autres termes, le montant attribué à une province pour une année donnée était fixé selon une formule préétablie qui ne tenait nullement compte de l'importance de l'augmentation ou de la réduction des dépenses que celle-ci pouvait enregistrer; toutes les provinces avaient donc intérêt individuellement à réduire leur propre part des coûts. Malgré cela, les coûts des programmes à frais partagés ont augmenté rapidement au début des années 70.

Dans le cas de l'assurance-hospitalisation, les gouvernements provinciaux étaient peut-être un peu moins incités à réduire leurs coûts du fait qu'une partie du transfert fédéral était directement liée au montant des dépenses encourues dans chaque province.

L'effet incitatif était probablement encore plus faible dans le cas de l'enseignement postsecondaire, car le transfert fédéral était entièrement lié aux dépenses effectuées par chacune des provinces[10]. En 1972, toutefois, le gouvernement fédéral imposa un plafond de 15 % au taux de croissance annuel des subventions à l'enseignement postsecondaire. Par conséquent, il se peut qu'une partie de l'effet prévu de la formule de financement global sur la réduction des dépenses provinciales ait déjà été obtenue par la fixation de ce plafond.

Une question d'équité : l'équilibre fiscal entre les gouvernements

Le volume global des subventions spécifiques et leur répartition entre les provinces sont également des facteurs importants dont il faut tenir compte. Ils soulèvent tous deux des questions d'équité.

Tout en cherchant à diminuer la taille de son déficit budgétaire, le gouvernement fédéral a entrepris de modifier ses priorités au chapitre des dépenses afin de mettre davantage l'accent sur le développement économique et d'insister moins sur les objectifs sociaux. Ainsi, comme nous l'avons souligné précédemment dans le rapport, le ministre fédéral des Finances a annoncé dans son budget d'octobre 1980 qu'il prévoyait diminuer le niveau des transferts aux provinces (dont une partie importante est constituée par les paiements au titre du FPE) de 1,5 milliard de dollars au cours de la période 1982-1984. Dans le mémoire qu'il a présenté au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, le ministre des Finances a affirmé que l'excédent budgétaire des provinces par rapport au déficit important du Trésor fédéral était la preuve d'un « déséquilibre fiscal » entre les deux paliers de gouvernement[11]. Quel que soit le bien-fondé de cet argument, il semble qu'il y ait contradiction entre le désir du gouvernement fédéral de maintenir des normes nationales pour les services sociaux et sa proposition visant à diminuer les transferts aux provinces.

Une autre question qui surgit est celle de savoir si les transferts fédéraux sont suffisants pour garantir que chacune des provinces soit financièrement en mesure d'offrir des services de santé et d'enseignement postsecondaire de qualité comparable. Tel que mentionné au chapitre 2, les subventions reliées à des objectifs spécifiques permettent de réduire les écarts de capacité fiscale entre les provinces. Autrement dit, plus la proportion des coûts financée par des subventions fédérales spécifiques est élevée, moins les provinces doivent compter sur leurs propres sources de recettes et, par conséquent, moins

est importante la question des écarts de capacité fiscale autonome entre les provinces.

Le fardeau financier du fédéral

Alors que sous l'ancienne formule de partage des coûts certains paiements fédéraux étaient expressément affectés à l'assurance-hospitalisation, à l'assurance-maladie et à l'enseignement postsecondaire, la formule de « financement global » en vertu du FPE consiste, comme son nom l'indique, à accorder des transferts fédéraux globaux aux provinces, sans répartition préalable des ressources entre les trois programmes. L'examen du rapport entre les transferts au titre du FPE et le coût global des trois programmes nous donne une indication très générale du fardeau financier relatif du gouvernement fédéral. Pour plusieurs raisons, il est toutefois difficile de faire la comparaison entre le fardeau financier relatif du fédéral dans le cadre du FPE et celui qu'il assumait aux termes des accords antérieurs sur les programmes à frais partagés.

Tout d'abord, comme nous l'avons souligné plus haut, le FPE est un programme de financement global, ce qui rend toute répartition des paiements entre les trois programmes établis forcément arbitraire.

Ensuite, on ne sait pas très bien s'il faut englober le « paiement compensatoire au titre de la garantie de recettes » dans les transferts reliés au FPE. Ce paiement découle d'une concession accordée par le fédéral aux provinces, lors de la négociation des accords fiscaux de 1977, pour mettre un terme définitif au problème de la résiliation du programme de garantie de recettes adopté en 1972[12]. Environ 600 millions de dollars ont été versés à ce titre en 1980-1981.

Enfin, il existe une certaine ambiguïté quant aux dépenses que l'on doit inclure dans le FPE. Au chapitre des dépenses de santé, par exemple, si l'on ne considérait que les dépenses pour l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie, l'augmentation de la portion couverte par les transferts fédéraux serait surévaluée. En effet, les provinces ont réaffecté une certaine partie des ressources à d'autres types de soins médicaux depuis l'entente sur le FPE. Par contre, si l'on tenait compte de toutes les dépenses des provinces dans le domaine de la santé, il faudrait également inclure tous les transferts fédéraux relatifs à ce secteur, comme par exemple certaines dépenses effectuées dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada et celles du programme des services de santé complémentaires instauré en 1977. Cet exercice n'est d'ailleurs pas sans intérêt.

Si l'on fait abstraction des quelques difficultés que l'on vient d'énumérer, il semble qu'en pourcentage des dépenses provinciales, les transferts fédéraux aient augmenté depuis l'instauration du FPE en 1977 (tableau 6-4). Cette augmentation a été particulièrement importante dans le cas de Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Manitoba; le Québec et l'Alberta ont, par contre, connu une légère baisse. Ces différences

Tableau 6-4

Transferts fédéraux[1] en pourcentage des dépenses des provinces, Canada, 1975-1976 à 1980-1981

En pourcentage

	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981
Terre-Neuve	41,3	44,4	47,7	51,4	54,0	52,3
Île-du-Prince-Édouard	42,0	42,3	48,0	52,2	57,6	55,0
Nouvelle-Écosse	46,3	48,0	50,0	51,8	53,6	52,6
Nouveau-Brunswick	48,5	48,3	51,4	55,7	58,1	58,9
Québec	43,7	43,7	41,0	40,7	41,7	42,1
Ontario	43,0	42,7	44,8	47,1	49,7	49,8
Manitoba	42,8	43,6	44,3	49,2	51,1	50,0
Saskatchewan	44,7	43,5	44,1	47,4	48,6	48,1
Alberta	40,7	42,2	43,3	43,6	43,2	41,1
Columbie-Britannique	39,8	41,4	42,4	43,4	44,5	43,1
Canada[2]	42,8	43,1	43,6	45,0	46,6	46,2

1 Les transferts fédéraux après 1976-1977 comprennent les transferts au titre du FPE moins la part attribuée au programme de garantie de recettes qui fut supprimé. Les dépenses provinciales comprennent ici uniquement les dépenses dans le secteur de la santé et les dépenses de fonctionnement dans le secteur de l'enseignement postsecondaire.

2 Y compris le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

SOURCE D'après des données du ministère des Finances et du ministère d'État au Développement social.

Tableau 6-5

Dépenses provinciales et transferts fédéraux en pourcentage du produit national brut, Canada, 1975-1976 à 1980-1981

En pourcentage

	Dépenses provinciales			
	Assurance-hospitalisation et assurance-maladie	Total des dépenses dans le secteur de la santé	Coûts de fonctionnement dans le secteur de l'enseignement postsecondaire	Transferts fédéraux
1975-1976	3,81	5,29	1,29	2,82
1976-1977	3,84	5,31	1,29	2,85
1977-1978	3,75	5,28	1,35	2,89
1978-1979	3,69	5,29	1,35	2,99
1979-1980	3,58	5,17	1,28	3,01
1980-1981	3,57	5,18	1,25	2,98

SOURCE D'après des données du ministère des Finances et du ministère d'État au Développement social.

sont attribuables principalement au fait que le versement de subventions uniformes par habitant en vertu du FPE a pour effet d'avantager certaines provinces (surtout les provinces à faible revenu).

L'accroissement de la part des dépenses assumée par le gouvernement central est dû essentiellement au fait que les transferts fédéraux ont augmenté plus rapidement que le PNB. Par rapport au PNB, les dépenses totales des provinces n'ont pratiquement pas diminué. Par contre, les transferts fédéraux (en excluant les paiements compensatoires au titre de la garantie de recettes) ont été en 1980-1981 supérieurs de 4,5 % à ce qu'ils auraient été si leur pourcentage par rapport au PNB était resté le même qu'en 1976-1977 (tableau 6-5). Cette différence a représenté une augmentation d'environ 400 millions de dollars en 1980-1981.

Le facteur principal responsable de l'augmentation des transferts au titre du FPE en pourcentage du PNB est l'échelle mobile que l'on emploie pour calculer les montants à transférer. En effet, la valeur des transferts par habitant en vertu du FPE augmente annuellement à un rythme approximativement égal au taux moyen de croissance du PNB au cours des quatre années précédentes[13]. Par conséquent, la valeur moyenne des transferts à long terme devrait augmenter au même rythme que le PNB. Toutefois, comme le taux nominal du PNB a augmenté beaucoup plus rapidement avant la création du FPE qu'au cours de la période subséquente, le niveau des transferts a été nettement supérieur à ce qu'il aurait dû être. Selon les projections du ministère fédéral des Finances et celles obtenues à l'aide du modèle CANDIDE du Conseil économique, le pourcentage des transferts au titre du FPE par rapport au PNB continuera à se maintenir au-dessus du niveau de 1976-1977 au moins jusqu'à la fin de la décennie, en supposant que les dispositions sur le FPE demeurent telles qu'elles ont été entre 1977 et 1982.

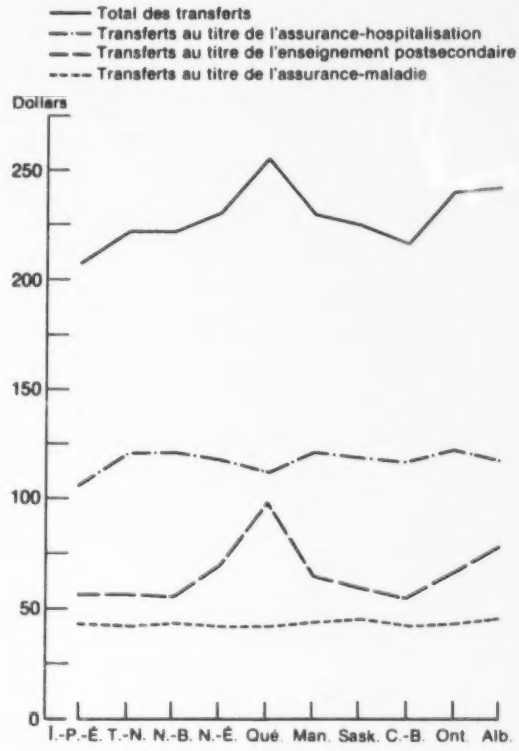
La situation des provinces « défavorisées »

Les subventions reliées à des objectifs spécifiques entraînent une redistribution des ressources entre les provinces riches et celles qui sont moins favorisées, car les impôts fédéraux perçus pour financer ces subventions sont relativement plus élevés, par habitant, dans les provinces riches. Par conséquent, toute modification du volume ou de la structure des subventions spécifiques a des conséquences financières particulières pour les provinces les plus pauvres, en affectant directement leur capacité de maintenir des services de qualité comparable à ceux des provinces plus favorisées.

Les dispositions sur le FPE comportent un certain élément de péréquation. Comme le montre le graphique 6-2, quelques-unes des provinces les plus riches recevaient des transferts par habitant supérieurs à ceux des autres provinces dans le cadre des anciens programmes à frais partagés. Ceci s'explique à la fois par la capacité fiscale de ces provinces et leur volonté d'offrir des services de santé et d'enseignement postsecondaire supérieurs à la moyenne nationale. Aux termes des accords sur le FPE, cependant, les provinces reçoivent les mêmes transferts par habitant quelles que soient leurs dépenses, ce qui se traduit par une certaine péréquation entre provinces « riches » et « défavorisées ».

Graphique 6-2

Transferts fédéraux par habitant au titre de l'assurance-hospitalisation, de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire avant l'entente sur le financement des programmes établis, par province[1], Canada, 1976-1977[2]



1 Les provinces sont classées par ordre croissant du PIB par habitant en 1976.
2 Les transferts incluent à la fois les paiements en espèces et la valeur des points d'impôt transférés.
SOURCE D'après des données du ministère des Finances et de Statistique Canada, et des estimations du Conseil économique du Canada.

Il serait possible d'aider les provinces plus pauvres à maintenir des services de qualité acceptable dans certains domaines sans pour autant remanier les accords sur le FPE. Ainsi, il reviendrait beaucoup moins cher de financer de nouveaux services en établissant un régime complémentaire de partage des coûts en faveur des provinces « défavorisées », comme le recommande le rapport de la Commission Hall. Une autre solution économique, beaucoup plus simple sur le plan administratif et moins litigieuse sur le plan politique que l'adoption d'un nouveau programme à frais partagés, consisterait à accroître les paiements de péréquation en augmentant, par exemple, les recettes totales entrant dans la formule en vertu du régime actuel. Les paiements de péréquation ont pour effet de redistribuer une plus grande partie des fonds vers les provinces « défavorisées », comparativement aux transferts effectués dans le cadre du FPE. Comme l'indique le graphique 6-3, une province comme Terre-Neuve recevrait sept fois plus de fonds par l'intermédiaire des paiements de péréquation que dans le cadre de subventions calculées au prorata du nombre d'habitants, pour un même déboursé de la part du gouvernement fédéral.

Conclusions

Les services de santé et l'enseignement postsecondaire constituent des secteurs importants de la politique sociale. Bien qu'on puisse reconnaître que le gouvernement fédéral tienne à y jouer un rôle, ces domaines relèvent au premier chef de la compétence des provinces en vertu de la Constitution et, de ce fait, l'intervention du fédéral est une cause de tension permanente.

Les dispositions sur le financement des programmes établis ont affaibli intentionnellement l'influence du fédéral sur les politiques de dépenses des provinces, celles-ci ayant retrouvé une plus grande autonomie.

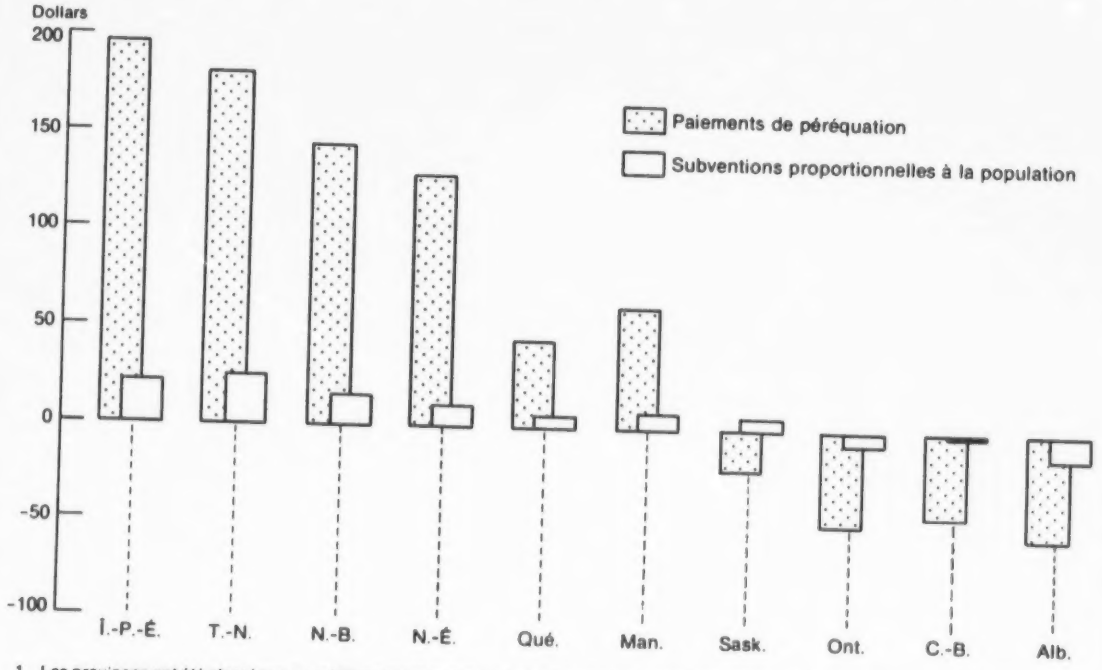
Les données présentées dans ce chapitre indiquent que les provinces, certaines plus que d'autres, se sont efforcées de restreindre leurs dépenses au chapitre des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire; cet effort s'inscrivait toutefois dans les objectifs du FPE. Par ailleurs, malgré les efforts de compression budgétaire, les tendances démographiques et les conditions du marché de la main-d'œuvre pourraient faire grimper les dépenses des programmes établis au cours des prochaines années.

Dans ces circonstances, il semble qu'il faille se donner beaucoup plus de temps pour évaluer les avantages et les inconvénients des nouveaux accords de financement. Il faudrait, à tout le moins, disposer d'un minimum de données appropriées, disponibles en temps opportun, afin de pouvoir procéder à une évaluation convenable du FPE.

Enfin, si l'on admet que les paiements au titre du FPE devaient augmenter proportionnellement au PNB dans le cadre des accords de 1977, force est de constater que le fardeau financier du gouvernement fédéral a augmenté beaucoup plus rapidement que prévu. Cet état de choses est attribuable uniquement à la formule d'ajustement, qui est fondée sur la croissance du PNB au cours de la période antérieure. L'élimination rétroactive de cet élément de la formule permettrait de ramener à son niveau initial la propor-

Graphique 6-3

Gain net par habitant découlant du transfert d'un milliard de dollars sous forme de paiements de péréquation ou de subventions proportionnelles à la population, par province[1], Canada, 1980-1981



1 Les provinces ont été classées par ordre croissant du PIB par habitant en 1979. Les paiements de péréquation ont été attribués proportionnellement aux montants reçus par chaque province en 1980-1981; le coût du financement d'un transfert fédéral d'un milliard de dollars a été réparti entre les provinces proportionnellement au montant des recettes fédérales perçues dans chacune en 1979.

SOURCE D'après des données du ministère des Finances et de Statistique Canada, et des estimations du Conseil économique du Canada.

tion relative du FPE par rapport au PNB. Même dans le cadre de la présente formule, cependant, l'augmentation des paiements au titre du FPE s'alignera davantage sur la croissance du PNB au cours des prochaines années.

La question du niveau de financement approprié pour le gouvernement fédéral doit être évaluée dans le contexte plus large de la position budgétaire du gouvernement fédéral et des provinces, de même qu'en regard des objectifs poursuivis par le gouvernement central vis-à-vis des programmes en cause. Comme on l'a souligné au chapitre 1, rien n'indique qu'il y ait dans l'ensemble un déséquilibre fiscal entre les deux paliers de gouvernement; enfin, le désir exprimé par le gouvernement fédéral de veiller au respect de normes nationales dans les domaines de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire ne cadre pas avec la politique qu'il a mise de l'avant et dont l'objet est de comprimer les subventions accordées aux provinces à ce chapitre.

7 Les dépenses au chapitre des services de santé au Canada

L'entente sur le financement des programmes établis fournit aux provinces des fonds destinés aux programmes d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire. Ce régime coûte cher au gouvernement fédéral. Pour l'année financière 1980-1981, par exemple, sur un total de 17 milliards de dollars transférés par le gouvernement fédéral aux provinces, environ 9,5 milliards ont été versés au titre du financement des programmes établis sous forme de paiements en espèces et de transferts de points d'impôt sur le revenu. La plus grande partie de ce montant était destinée à l'assurance-hospitalisation, à l'assurance-maladie et aux services de santé complémentaires, ce qui faisait du programme canadien d'assurance-maladie le poste de dépenses le plus important dans l'ensemble des transferts fédéraux aux provinces[1].

Le régime des soins de santé a donné lieu à certaines préoccupations sérieuses. On appréhende, dans le public en général, que les soins de santé deviennent de moins en moins accessibles, en raison des compressions budgétaires pratiquées par les gouvernements et de la désaffiliation de certains médecins. Les provinces, en particulier les plus pauvres, craignent pour leur part que les transferts fédéraux s'avèrent insuffisants pour faire face au coût des soins de santé. Quant au gouvernement fédéral, il s'inquiète de la croissance de ses dépenses mais craint que certaines provinces refusent ou soient incapables de maintenir les normes actuelles de soins médicaux au cas où il diminuerait ou suspendrait son aide financière.

Le principal objectif des programmes fédéraux-provinciaux d'assurance-maladie est de fournir à tous les Canadiens les soins dont ils ont besoin, quels que soient leur revenu ou leur province de résidence. Lorsque les programmes d'assurance-maladie firent leur apparition vers la fin des années 50 et le début des années 60, il semblait essentiel d'établir des « normes nationales ». Depuis, cette position a évolué et on considère maintenant que le maintien de normes nationales n'exige pas nécessairement une uniformité de service à travers tout le pays, mais qu'il suffirait simplement de respecter quelques grands principes, tels que le caractère complet et universel du régime[2].

S'il est clair, suivant ce raisonnement, que le régime canadien d'assurance-maladie ne requiert pas des services de santé uniformes dans tout le pays, les transferts fédéraux aux provinces à ce titre n'en sont pas moins établis depuis de nombreuses années en fonction du nombre d'habitants. Les accords récents sur le financement des programmes établis ont conservé ce mode de répartition. Le gouvernement fédéral décida de procéder non seulement à des transferts de points d'impôt pour mieux répondre aux priorités des provinces en matière de dépenses, mais également à des transferts supplémentaires en espèces par habitant afin d'assurer une plus grande égalité des services entre les provinces.

À la lumière des craintes exprimées au sujet de l'augmentation du coût des services de santé et du maintien ou de l'amélioration de ces services et de la qualité des soins, il nous a paru utile, dans le contexte d'une étude sur le fédéralisme fiscal, de faire le bilan du financement par les pouvoirs publics de ce programme social important.

Les objectifs de notre analyse peuvent donc se résumer comme suit :

- Évaluer les différences dans le niveau des services de santé par habitant;
- Déterminer si l'écart entre les provinces a diminué ou augmenté au fil des années;
- Voir comment il serait possible d'atténuer les écarts entre les provinces en matière de services de santé sans augmenter l'ensemble des ressources consacrées à une plus grande égalité des soins de santé au pays.

Cette analyse ne couvre pas tous les aspects des services de santé dispensés par les provinces; elle porte plus particulièrement sur quelques secteurs couverts dans toutes les provinces par des programmes d'assurance financés par les pouvoirs publics. Nous présentons tout d'abord certaines comparaisons internationales quant au coût des services de

santé, puis nous passons en revue l'évolution des services de santé au Canada pour terminer par un examen de la situation dans les diverses provinces. Nous tentons ainsi de retracer, malgré des données insuffisantes et certaines hypothèses restrictives, les principaux facteurs auxquels peuvent-être attribuées les disparités entre les provinces au plan des services et des dépenses de santé.

Comparaisons internationales

Les préoccupations qui se sont manifestées au Canada au sujet des services de santé ont porté en bonne partie sur l'augmentation sans cesse croissante des coûts dans ce secteur. La demande insatiable pour les services de santé semble parfois devancer l'offre, malgré une forte augmentation de la part du revenu national consacrée à ces activités. Ce phénomène touche d'ailleurs l'ensemble du monde industrialisé. Dans presque tous les pays, les dépenses au chapitre de la santé rognent une part de plus en plus importante du revenu national, sans augmentation correspondante des normes de santé ou de la qualité des services médicaux[3].

L'inquiétude grandissante au sujet de l'augmentation des dépenses pour les soins de santé a alimenté les débats lors de nombreuses rencontres internationales et, au cours des années, on est parvenu à établir des estimations raisonnablement comparables. Le tableau 7-1, par exemple, indique le pourcentage du produit intérieur brut (PIB) consacré à la santé dans dix pays au cours de deux périodes différentes. Au début des années 60, le pourcentage moyen était de 4,5 % du PIB. Par la suite, le coût des soins de santé a augmenté plus rapidement que le PIB et, vers le milieu des années 70, la proportion avait atteint 6,3 %. Au début de cette période, beaucoup d'analystes s'attendaient à ce que les dépenses au chapitre de la santé grignotent, en moyenne, un point de pourcentage de plus du PIB par décennie[4]. Les résultats ont montré que cette estimation avait été trop faible. Les augmentations ont dépassé cette projection pour l'ensemble des dix pays.

L'augmentation considérable des dépenses au chapitre de la santé s'explique, en partie du moins, par le fait que les gouvernements de la plupart des pays ont cherché à diminuer l'inégalité d'accès aux soins médicaux et hospitaliers. Ainsi, dans les dix pays énumérés au tableau 7-1, la part des dépenses *publiques* dans le secteur de la santé a augmenté à un taux dépassant de 25 % environ celui des dépenses de santé *totales*. Ces chiffres pourraient laisser croire que l'augmentation des subventions gouvernementales a contribué sensiblement à la croissance rapide des coûts de santé globaux; une telle conclusion n'est pourtant pas justifiée à la lumière des données internationales dont nous disposons. Les États-Unis, par exemple, ont eu le taux de croissance le plus élevé pour ce qui est de la part du secteur public dans les dépenses de santé, tandis qu'en France, ce taux a été modéré. Pourtant, les dépenses totales ont crû à peu près au même rythme dans les deux pays (voir le tableau D-1).

Tableau 7-1

Dépenses pour les soins de santé en pourcentage du produit intérieur brut[1] dans certains pays, 1962 et 1974

En pourcentage

	1962[2]	1974[2]
Canada	5,2	6,8
États-Unis	5,0	7,4
Australie	4,8	6,2
France	4,7	6,9
Suède	4,7	7,3
Pays-Bas	4,5	7,3
Nouvelle-Zélande	4,3	5,5
Royaume-Uni	3,9	5,0
Suisse	3,8	5,0
Finlande	3,8	5,6
Moyenne des dix pays (non pondérée)	4,5	6,3

1 Ces estimations sont fondées sur les tendances du PIB en dollars courants.
2 Ou l'année la plus proche pour laquelle des données sont disponibles.
SOURCE D'après des données de l'Organisation de coopération et de développement économiques, *Dépenses publiques de santé*, dans la série des Études sur l'allocation des ressources, n° 4, Paris, OCDE, juillet 1977, et des estimations du Conseil économique du Canada.

De même, le rapport entre les dépenses du secteur public et l'ensemble des dépenses au chapitre de la santé n'est pas très évident dans le cas du Canada. La croissance de la part du secteur *public* dans les dépenses de santé au Canada a été parmi les plus élevées, en raison essentiellement de l'introduction du programme d'assurance-maladie vers la fin des années 60; par contre, la croissance du *total* de ces dépenses a été parmi les plus faibles[5]. Le Canada s'est donc bien comporté par rapport aux autres pays et, malgré une croissance plus rapide du financement public, ses dépenses au chapitre de la santé ne se sont pas trop écartées de ce que l'on avait anticipé.

Si le financement public n'est pas à l'origine de l'augmentation des dépenses de santé, d'autres facteurs ont donc dû joué un rôle et ceux-ci semblent être assez nombreux. Dans une société plus développée, les gens acceptent moins facilement de subir les inconvénients de petits ennuis de santé sans recourir aux médicaments ou à d'autres formes de traitement. La recherche médicale fait continuellement progresser la lutte contre les maladies autrefois incurables; les nouvelles techniques de diagnostic qui sont mises au point coûtent toujours plus cher (comme le tomographe transverse avec ordinateur ou CAT)[6] et on trouve de nouveaux traitements pour des maladies déjà connues (la chirurgie de remplacement valvulaire, par exemple). En augmentant l'espérance de vie moyenne, les services de santé deviennent les victimes de leur propre succès. Les personnes âgées ont besoin de soins médicaux plus régulièrement que les jeunes, de sorte qu'une augmentation modeste de la population âgée se traduit par une augmentation substantielle du coût des soins de santé. Les programmes d'assurance-maladie rendent les services plus accessibles qu'avant, en particulier pour les personnes âgées et celles à faibles revenus. Par ailleurs, riches et pauvres dissipent une partie des progrès accomplis sur le plan de la santé en se rendant victimes des maladies propres à la société de consommation, aggravant ainsi le mal causé par le travail sédentaire et le manque d'exercice. Le tabac et l'alcool, la pollution et même les changements sociaux font aussi payer un lourd tribut[7].

Cette liste de facteurs auxquels on peut attribuer l'accroissement des coûts de la santé n'est pas fondée sur une analyse quantitative de l'expérience de divers pays. Elle a simplement pour objet de souligner le fait que plusieurs éléments, et non un seul, ont contribué à l'augmentation des dépenses à ce chapitre. Dans une économie de marché telle que la nôtre, on pourrait s'attendre à ce que tous ces facteurs jouent pleinement leur rôle et qu'en fin de compte, par le jeu des revenus et des prix, l'offre et la demande finissent par s'équilibrer. En vertu de la règle du « libre accès » instituée par le gouvernement, comme c'est le cas pour les soins médicaux financés par les deniers publics, les limites imposées antérieurement par le jeu des forces du marché ont été remplacées par d'autres formes de contraintes dont la responsabilité incombe au gouvernement. Tout gouvernement responsable s'efforcera, à long terme, de contenir les coûts de ces programmes dans les limites permises par le revenu national et les recettes fiscales, tout en s'efforçant de maintenir et, si possible, d'améliorer la qualité des services. À court terme cependant, surtout en période de difficultés économiques, l'écart difficile à combler entre ce que peut financer le pays et ce que les consommateurs et les producteurs de services de santé aimeraient avoir risque de susciter bien des inquiétudes.

Historique des services de santé au Canada

L'analyse des dépenses en matière de soins médicaux et de services de santé au Canada pour la période 1926-1976 permet de constater qu'avant l'introduction du régime public d'assurance-maladie, l'utilisation des services de santé était très sensible aux variations des revenus : à une différence de 1 % des revenus personnels correspondait une variation de 2 % des dépenses de santé. Cette sensibilité s'est affaiblie au fil des années et, vers la fin des années 50, une même variation de 1 % des revenus personnels entraînait une variation des dépenses de santé bien inférieure à 2 %. Puis, de nouveaux facteurs en sont venus à jouer un plus grand rôle, en particulier l'introduction de l'assurance-maladie, l'évolution de la structure d'âge de la population et la participation financière des gouvernements[8]. Ainsi, les revenus n'ont cessé d'influer sur les dépenses dans le secteur de la santé. Par le passé, il s'agissait essentiellement de l'effet des variations du revenu personnel; puis, éventuellement, cet effet s'est manifesté par l'intermédiaire du financement public et du revenu national. Cette évolution traduit en fait un changement dans nos valeurs : on estime présentement que l'amélioration du niveau de vie ne repose pas uniquement sur l'augmentation des revenus personnels, mais requiert également une protection plus complète de la personne contre les problèmes de santé imprévisibles[9].

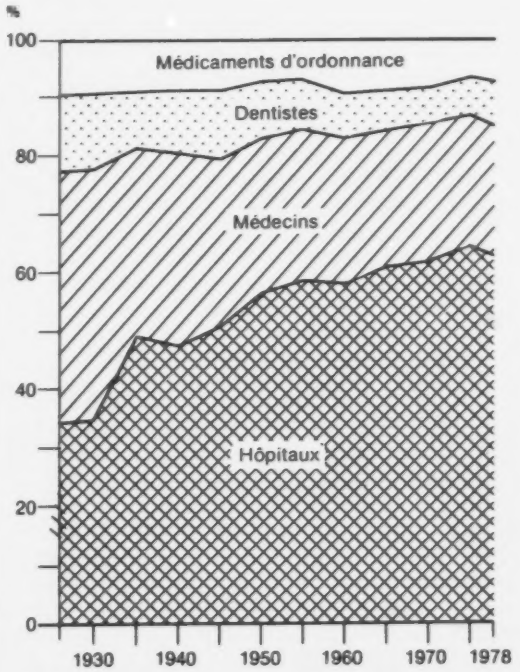
Entre le milieu des années 20 et le milieu des années 70, les Canadiens ont multiplié par plus de vingt leurs dépenses totales au chapitre des soins de santé (de sources publiques et privées); la moyenne estimative par habitant est ainsi passée de 25 dollars en 1926 à 600 en 1976. Certes, les dépenses consacrées aux autres biens et services de consommation ont elles aussi augmenté, mais les dépenses de soins de santé ont progressé plus rapidement et ont par le fait même contribué à faire évoluer graduellement le Canada d'une économie de biens à une économie de services.

Au cours de cette période d'expansion, les services médicaux et les services hospitaliers ont absorbé la plus grande partie des déboursés dans le secteur de la santé. Au graphique 7-1, nous présentons les quatre principales catégories de dépenses dans ce secteur. Les coûts combinés des services hospitaliers et de médecine sont demeurés assez stables mais, individuellement, ils ont varié considérablement au cours des années. Alors que, vers le milieu des années 20, les dépenses consacrées aux services médicaux représentaient environ 45 % du total et

que les services hospitaliers comptaient pour environ 35 %, elles correspondent aujourd'hui, respectivement, à moins de 25 % et à plus de 60 % des coûts totaux. En d'autres termes, les dépenses pour les services hospitaliers ont augmenté beaucoup plus rapidement que celles consacrées aux services dispensés par les médecins (graphique 7-1).

Graphique 7-1

Répartition des principales dépenses de soins de santé personnels, par type de dépenses, Canada, 1926-1978[1]



1 Les estimations sur lesquelles repose ce graphique ne sont qu'approximatives. Elles ne couvrent pas toutes les dépenses de soins de santé personnels et n'incluent pas, par exemple, les services paramédicaux, les prothèses et les médicaments qui ne sont pas vendus sur ordonnance.

SOURCE D'après des données de Statistique Canada et du *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les services de santé*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1964, vol. 1. Voir aussi S. Andreopoulos (éd.), *National Health Insurance: Can We Learn from Canada?*, New York, John Wiley and Sons, 1975, chapitre 3 par R. G. Evans.

Les dépenses relatives aux services médicaux et hospitaliers n'ont pas augmenté indépendamment les unes des autres. Presque tous les services hospitaliers dépendent en partie des services médicaux dispensés. Ces derniers sont eux-mêmes fonction du nombre de médecins et de la quantité de services produite par chacun. Comparé aux années de la Grande Dépression, le nombre de médecins par rapport à la population a presque doublé (tableau 7-2). La nature de la profession a, elle aussi, changé. Les consultations données dans les cabinets de pratique privée et en clinique externe à l'hôpital ont remplacé en bonne partie les visites à domicile, qui prenaient beaucoup plus de temps. La pratique individuelle de la médecine a été jusqu'à un certain point remplacée par des cliniques spécialisées de diagnostic et de traitement. L'accès aux installations hospitalières et au matériel le plus coûteux s'est considérablement amélioré. Par conséquent, les médecins peuvent voir beaucoup plus de malades chaque année, fournir plus de services diagnostiques et thérapeutiques et dispenser leurs services à une clientèle plus vaste.

Tableau 7-2

Espérance de vie et niveau de certaines ressources dans le secteur de la santé, Canada, 1931-1976

	Espérance de vie à la naissance		Médecins civils actifs[1]	Infirmières accréditées	Nombre de lits d'hôpitaux[2]
	Hommes	Femmes			
	(années)		(nombre pour 100 000 habitants)		
1931	60	62	97	..	395[3]
1941	63	66	93	242	463
1951	66	71	102	314	510
1961	68	74	117	430	551
1971	69	76	152	671	641
1976	70	77	174	775	719

1 Y compris les internes et les résidents.
2 Ne comprend que les hôpitaux publics généraux et spécialisés.
3 Données pour l'année 1932.

SOURCE D'après des données de Statistique Canada, de la Commission royale d'enquête sur les services de santé et de Santé et Bien-être social Canada, et des estimations du Conseil économique du Canada.

L'augmentation des dépenses dans ce secteur s'est traduite par une nette amélioration de l'état de santé des Canadiens. Il serait très difficile de mesurer les avantages réels qu'ont procurés ces dépenses sur le plan de la santé de la population en général, surtout si l'on donne à ce terme un sens large. L'Organisation mondiale de la santé, par exemple, définit la santé comme un état de bien-être physique, mental et social complet, et non simplement comme l'absence de maladie et d'infirmité[10]. Il est malheureusement impossible à l'heure actuelle de mesurer toutes ces dimensions, mais on peut néanmoins recourir à quelques indicateurs.

L'un de ceux-ci est l'espérance de vie. Bien qu'il ne tienne pas compte de l'incidence des maladies non mortelles, on sait que cet indicateur est étroitement associé à plusieurs formes de morbidité et de débilité,

et on estime qu'il fournit une idée assez juste de l'étendue et de la gravité des problèmes de santé dans un pays. À des fins de comparaisons internationales, la Banque mondiale considère en fait cet indicateur comme le plus fiable parmi ceux dont on dispose présentement[11]. Il existe une corrélation entre l'espérance de vie et les services de santé. Pour un échantillon de 75 pays, par exemple, environ les quatre cinquièmes des variations internationales au niveau de l'espérance de vie s'expliquent par des différences quant à l'accès aux médecins, aux infirmières et aux hôpitaux. L'amélioration de l'espérance de vie qui découle des efforts consacrés aux services de santé est cependant caractérisée par des « rendements décroissants »; à un certain point, tout effort additionnel ne rapporte que peu ou pas d'avantages supplémentaires. Ce seuil critique semble se situer à environ 150 médecins pour 100 000 habitants. En supposant que ce niveau est réaliste dans le cas du Canada, il faudrait en conclure qu'avec plus de 170 médecins pour 100 000 habitants, nous avons déjà franchi ce seuil[12].

Au fil des années, l'espérance de vie au Canada a augmenté, suivant en cela le développement des services de santé. Les progrès accomplis sur le plan de l'espérance de vie n'ont cependant pas été proportionnels à l'augmentation des services, en raison de rendements décroissants. Entre 1931 et 1951, par exemple, les services de santé ont progressé lentement, tandis que l'espérance de vie des hommes passait de 60 à 66 ans et celle des femmes de 62 à 71 ans. Au cours des deux décennies suivantes, soit de 1951 à 1971, les services de santé ont progressé beaucoup plus rapidement alors que le nombre de médecins par habitant augmentait de 50 %; toutefois, l'espérance de vie progressait deux fois moins vite qu'au cours de la période précédente (tableau 7-2).

De même, les différences entre les provinces au niveau de l'espérance de vie ne sont pas directement proportionnelles aux disparités dans les services de santé disponibles. Comme les estimations concernant l'espérance de vie dans les diverses provinces ne sont disponibles que pour les années de recensement, nous avons choisi un autre indicateur, plus sensible, pour les fins de notre analyse. Il est bien connu qu'une grande partie des progrès accomplis sur le plan de l'espérance de vie au cours des 50 dernières années est attribuable à une diminution du taux de mortalité infantile. Les chiffres sur la mortalité infantile dans les diverses provinces sont consignés depuis de nombreuses années et nous les avons comparés au nombre de médecins, d'infirmières et de lits d'hôpitaux par habitant. Là encore, la corrélation n'est pas très forte. Bien que l'analyse statistique révèle que le nombre de médecins, d'infirmières et de

Tableau 7-3

Variations interprovinciales de l'espérance de vie et des dépenses par habitant pour les soins de santé, les hôpitaux et les services de médecins, Canada, 1976

	Espérance de vie		Dépenses par habitant[1]		
	Hommes	Femmes	Santé[2]	Hôpitaux[3]	Médecins
			En pourcentage de la moyenne nationale		
Terre-Neuve	101	100	76	75	58
Île-du-Prince-Édouard	99	101	79	79	69
Nouvelle-Écosse	99	100	94	91	87
Nouveau-Brunswick	99	100	77	82	60
Québec	98	99	101	114	95
Ontario	101	100	104	100	107
Manitoba	101	101	100	105	88
Saskatchewan	101	101	94	90	79
Alberta	101	101	100	93	102
Colombie-Britannique	101	101	102	87	125
	Années			Dollars	
Moyenne nationale[4]	70	77	611,85	345,90	91,34

1 Inclut les dépenses de sources privées et publiques.
2 Comprend les dépenses suivantes : hôpitaux, maisons de repos, services de médecins et de dentistes, médicaments, appareils et autres.
3 Hôpitaux et maisons de repos.
4 Comprend également les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada et de Santé et Bien-être social Canada, et des estimations du Conseil économique du Canada.

lits d'hôpitaux soit relié à la mortalité infantile, les résultats combinés de ces trois facteurs ne permettent d'expliquer qu'environ un tiers de la variation interprovinciale. Il faut donc trouver ailleurs l'explication des deux autres tiers[13]. Il se pourrait que la variation inexpliquée soit en partie attribuable aux différences entre les provinces sur le plan du « stress » urbain, de la densité de la population, des taux d'accident et peut-être aussi de certains autres facteurs liés à l'environnement.

À la lumière de ces résultats, il ne semble pas qu'une expansion encore plus poussée des services de santé puisse améliorer sensiblement l'espérance de vie au Canada. Ils viennent au contraire confirmer la conclusion précédente, fondée sur les comparaisons internationales, à l'effet que les avantages que l'on peut anticiper d'une expansion des services de santé sont quasiment nuls dans certains des pays les plus industrialisés. Ils ne vont pas non plus à l'encontre de la plupart des études et des articles publiés sur le sujet par les spécialistes de l'économique de la santé. Par ailleurs, on sait que le développement des services de santé n'a pas pour seul objet de prolonger l'espérance de vie moyenne : il vise également à améliorer la qualité de la vie. On ne sait pas actuellement si cette amélioration qualitative se traduit par un allongement de la vie ou si elle ne fait que rendre la vie plus agréable, en particulier pour les personnes âgées.

Comme les variations interprovinciales dans l'état de santé des populations, tel que mesuré ici, ne présentent pas une étroite corrélation avec les différences dans le niveau des services de santé offerts, il est donc particulièrement pertinent dans le cadre du présent chapitre de déterminer :

- Quels sont les services de santé fournis par chaque province ?
- Combien ils coûtent par habitant ?
- Pourquoi les coûts diffèrent d'une province à l'autre ?
- Dans quelle mesure les coûts, comme les services, ont-ils varié au cours des années ?

Il est important de tenter de déterminer pourquoi les dépenses des provinces au chapitre de la santé varient tant, alors que l'espérance de vie varie si peu. Comme l'indique le tableau 7-3, les dépenses par habitant pour les soins de santé varient dans une proportion pouvant aller jusqu'à un tiers entre les provinces; les dépenses relatives aux hôpitaux varient de moitié et celles consacrées aux services médicaux varient encore plus. L'espérance de vie, par contre, est pratiquement la même dans toutes les provinces.

Dans le contexte de cette étude sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, il importe notamment de préciser si les variations entre les provinces dans des dépenses de santé sont attribuables à des différences dans les services dispensés ou si elles s'expliquent par d'autres facteurs. On pourrait ainsi concevoir que toutes les variations au niveau des dépenses sont simplement imputables aux écarts dans le coût nominal des services et que, mesurés en dollars réels, les services par habitant sont les mêmes dans toutes les provinces. Notre tâche consiste donc à établir en premier lieu la nature des services de santé fournis par les provinces. À en juger par un ou deux indicateurs, il semble a priori que les disparités entre les provinces dans les services de santé soient réelles et que, dans certains cas du moins, elles existent depuis de nombreuses années. Au cours des cinq dernières

Tableau 7-4

Variations interprovinciales de la capacité hospitalière et du nombre de médecins civils actifs par habitant, Canada, 1931-1975

En pourcentage de la moyenne nationale

	1931	1951	1971	1975
Capacité hospitalière[1]				
Terre-Neuve	...	93	90	81
Île-du-Prince-Édouard	51	124	105	93
Nouvelle-Écosse	76	101	95	95
Nouveau-Brunswick	82	79	106	94
Québec	82	92	95	104
Ontario	100	91	98	92
Manitoba	113	123	100	100
Saskatchewan	91	135	122	124
Alberta	137	117	142	122
Colombie-Britannique	163	122	92	97
Médecins civils actifs[2]				
Terre-Neuve	...	39	67	75
Île-du-Prince-Édouard	74	73	69	70
Nouvelle-Écosse	90	89	94	92
Nouveau-Brunswick	68	68	69	71
Québec	99	99	96	99
Ontario	119	114	107	107
Manitoba	98	105	100	99
Saskatchewan	65	76	86	87
Alberta	82	87	99	89
Colombie-Britannique	109	115	117	112

1 Les estimations pour 1931 sont en fait des données de 1932. Les données sur la capacité hospitalière en 1975 n'englobent que les hôpitaux généraux et spécialisés et les sanatoriums destinés au traitement de la tuberculose. Elles excluent les établissements de soins psychiatriques et de soins spécialisés. Elles ne sont donc pas tout à fait comparables aux estimations du tableau 7-3 qui incluent toutes les catégories d'hôpitaux et de maisons de repos.

2 Les estimations pour 1971 et 1975 excluent les internes et les résidents.

Source D'après des données de Statistique Canada, de la Commission royale d'enquête sur les services de santé et de Santé et Bien-être social Canada, et des estimations du Conseil économique du Canada.

décennies, par exemple, la capacité théorique en lits d'hôpitaux par habitant était généralement inférieure à la moyenne nationale dans les provinces de l'Atlantique et au-dessus de la moyenne dans les Prairies. Le nombre de médecins civils actifs était supérieur à la moyenne en Ontario et en Colombie-Britannique, et inférieur à celle-ci dans la plupart des autres provinces (tableau 7-4).

Les indicateurs de ce type sont plutôt vagues et indiquent plus une capacité qu'une utilisation réelle. La capacité théorique en lits indique, en fait, le nombre de lits et de berceaux que la superficie utile d'un hôpital permet d'installer[14]. Le nombre de médecins civils actifs inclut non seulement ceux qui exercent la médecine moyennant des honoraires, mais également ceux qui travaillent dans l'administration gouvernementale, dans la recherche médicale et dans d'autres secteurs[15]. Nous présentons donc, dans la suite du chapitre, des mesures plus précises de l'utilisation des hôpitaux et des services de médecine. Nous étudierons d'abord les services hospitaliers, puis les services médicaux; notre analyse portera principalement sur la période qui s'est écoulée depuis la création des programmes publics d'assurance-maladie, soit les deux dernières décennies.

La mise en place des programmes d'assurance-maladie

La mise en place des programmes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie au Canada s'est effectuée par étape. La Saskatchewan a ouvert la voie en créant un programme d'assurance-hospitalisation en 1946. Dix ans plus tard, l'intérêt manifesté pour la question avait crû au point que beaucoup de provinces se mirent à faire pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il lance un programme de ce genre. Le programme national d'assurance-hospitalisation fut créé en 1958; les programmes d'assurance de cinq provinces, soit Terre-Neuve, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique, devinrent admissibles aux modalités de partage des coûts du programme. En 1961, les dix provinces avaient droit aux mêmes avantages touchant les soins hospitaliers de base prescrits par la Loi sur l'assurance-hospitalisation. Par ailleurs, le programme d'assurance-maladie, qui était destiné à couvrir tous les services médicaux exigés par l'état de santé des malades, fit l'objet d'un projet de loi que le parlement fédéral adopta en 1966. La Saskatchewan et la Colombie-Britannique se joignirent au programme d'assurance-maladie en 1968. En 1971, toutes les provinces y participaient.

Contrairement à certaines prédictions faites à l'époque, les gens ne se ruèrent pas sur les hôpitaux. En fait, après que le programme national d'assurance-hospitalisation fut entré en vigueur en 1958, les taux d'augmentation annuels du nombre de journées d'hospitalisation pour 1 000 habitants diminuèrent. De 1953 à 1958, le taux de croissance avait été de 2 %; de 1958 à 1963, il ne fut que de 1,6 %[16], ralentissement attribuable en partie à la conception du programme[17]. À partir de l'expérience vécue antérieurement par la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, le programme national d'assurance-hospitalisation fut précédé d'un effort substantiel visant à accroître les installations et le personnel hospitalier. Cette expansion fut facilitée par le programme national de subventions à l'hygiène en vigueur à la fin des années 40 et au cours des années 50, programme qui a permis de combler une partie du retard accumulé depuis la Grande Dépression et la Deuxième Guerre mondiale. De même, le programme de soins médicaux s'accompagna d'une augmentation du nombre de médecins et des autres travailleurs de la santé. Cette expansion se produisit entre 1967 et 1971, tout juste avant ou pendant la mise en œuvre des régimes d'assurance-maladie des différentes provinces. En partie à cause de l'augmentation du nombre de médecins et de la plus grande utilisation des installations hospitalières par ces derniers, les coûts du secteur hospitalier augmentèrent considérablement[18]. En 1966, 1967 et 1968, le taux d'augmentation annuel moyen fut de 17 %; en 1968, il dépassa 20 %[19].

En 1969, l'escalade des coûts dans le secteur hospitalier était devenue telle qu'on institua un groupe de travail pour étudier la question[20]. Lors d'une conférence tenue en décembre 1970, le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être social et ses homologues provinciaux en vinrent à la conclusion que des mesures s'imposaient pour contenir l'augmentation des coûts des soins de santé et que le moment était opportun pour procéder à une révision complète des accords de partage des coûts. Il fut proposé que ces accords soient remplacés, en partie du moins, par des paiements proportionnels à la taille de la population de chaque province[21]. En 1977, le gouvernement fédéral mit de l'avant le régime de financement des programmes établis, qui entra en vigueur avec l'adoption de la Loi sur les accords fiscaux. Fondé en partie sur des paiements en espèces et en partie sur des transferts de points d'impôt, ce régime visait à inciter les provinces à

maintenir à un niveau raisonnable le coût des programmes de santé; il avait également pour but d'assurer une plus grande égalité entre les provinces, de conserver les normes de service atteintes et d'aider à les améliorer en donnant plus de souplesse au système[22].

Les frais de fonctionnement par habitant des hôpitaux publics généraux et spécialisés, le plus important poste de dépenses dans le secteur de la santé, ont augmenté en moyenne de 14 % chaque année entre 1961 et 1978. Cette hausse s'explique en partie par l'expansion et l'amélioration des services fournis par les hôpitaux et en partie par l'inflation. Pour déterminer dans quelle proportion chacun de ces facteurs est intervenu, il est nécessaire de ventiler l'ensemble des frais de fonctionnement en ses diverses composantes. On constate tout d'abord que les frais de fonctionnement par habitant peuvent représenter le produit de deux facteurs : le nombre de journées d'hospitalisation par habitant et le coût par journée d'hospitalisation. En 1975, par exemple, les Canadiens ont passé 2,02 jours par habitant dans les hôpitaux publics généraux et spécialisés, ce qui donnait, compte tenu d'un coût de fonctionnement de 107,28 $ par journée d'hospitalisation, des frais de 216,71 $ par habitant. Au fil des années, ces deux facteurs ont augmenté. Le nombre de journées d'hospitalisation par habitant est passé de 1,6 en 1961 à 2,2 en 1978, soit une hausse d'environ 40 %. Le coût par journée d'hospitalisation est passé d'environ 20 dollars en 1961 à 140 dollars en 1978, ce qui représente un accroissement de plus de 500 % (tableau 7-5).

Il nous serait possible, à ce stade de l'analyse, d'établir dans quelle mesure l'augmentation du nombre de journées d'hospitalisation par habitant est due à des changements dans la répartition par âge de la population, dans les taux d'admission des différents groupes d'âge et dans la durée du séjour par admission. Cependant, comme les estimations présentées au tableau 7-5 indiquent clairement que la variation du nombre de journées d'hospitalisation par habitant a été relativement faible en comparaison de l'augmentation des frais de fonctionnement des hôpitaux depuis 1961, nous allons passer directement à l'analyse de ce facteur plus important.

Les coûts de fonctionnement par journée d'hospitalisation pour les hôpitaux publics généraux et spécialisés expliquent plus de 90 % de l'augmentation des coûts totaux. La hausse des coûts de fonctionnement est attribuable à trois facteurs principaux : 1) le nombre d'heures de travail par journée d'hospitalisation; 2) les taux de salaire horaires; et 3) les autres frais de fonctionnement des hôpitaux. Ces trois facteurs ont eux-mêmes été touchés par la progression des coûts dans plusieurs services hospitaliers et activités connexes. Dans les services de soins infirmiers, par exemple, l'augmentation est principalement attribuable à l'évolution des coûts pour le service d'urgence, le bloc opératoire, la salle d'obstétrique, les soins aux patients hospitalisés, le centre des approvisionnements et l'administration. Dans les services diagnostiques et thérapeutiques, la hausse est surtout imputable aux services de

Tableau 7-5

Coût de fonctionnement par habitant des hôpitaux publics généraux et spécialisés[1], Canada, 1961-1978

	Journées d'hospitalisation par habitant (nombre)	Coût de fonctionnement par journée d'hospitalisation (en dollars courants)	Coût de fonctionnement par habitant (col. 1 × col. 2) (en dollars courants)
1961	1,59	21,63	34,39
1962	1,60	24,02	38,43
1963	1,74	24,56	42,73
1964	1,79	26,55	47,52
1965	1,80	29,22	52,60
1966	1,83	32,65	59,75
1967	1,80	38,14	68,65
1968	1,88	42,06	79,07
1969	1,91	51,18	97,75
1970	1,96	56,29	110,33
1971	2,01	60,60	121,81
1972	1,99	67,17	133,67
1973	1,95	76,14	148,47
1974	2,00	89,89	179,78
1975	2,02	107,28	216,71
1976	2,16	118,38	255,70
1977	2,21	126,75	280,12
1978	2,17	142,10	308,36

1 Les estimations de ce tableau et de tous les tableaux subséquents sur le coût de fonctionnement ne couvrent que les hôpitaux publics généraux et spécialisés, à l'exclusion des hôpitaux privés et fédéraux. Ces derniers ne représentent qu'une petite partie du total des dépenses. Les données dont on dispose à leur sujet sont incomplètes et ne permettraient pas d'effectuer une analyse détaillée des disparités interprovinciales.

L'exclusion des hôpitaux privés et fédéraux ne modifie pas la conclusion du texte : sur la période 1961-1978, les changements relatifs dans le nombre de journées d'hospitalisation par habitant sont faibles par rapport aux variations enregistrées dans le coût de fonctionnement par journée d'hospitalisation. Si l'on avait inclus les hôpitaux privés et fédéraux, les changements dans le nombre de journées d'hospitalisation par habitant auraient été encore plus faibles.

Par ailleurs, les estimations quant au nombre de journées d'hospitalisation dans le présent tableau et toutes les références subséquentes couvrent non seulement les patients admis à l'hôpital mais tiennent compte également des « malades en consultation externe ».

SOURCE D'après des données inédites de Statistique Canada et de Santé et Bien-être social Canada, et des estimations du Conseil économique du Canada.

radiologie, de laboratoire, de pharmacie, de médecine physique, de rééducation fonctionnelle et aux services de consultation externe. Dans l'enseignement, elle provient de la formation médicale et de celle des infirmières; dans les services administratifs et de soutien, elle est due aux services de diététique, de blanchisserie et de lingerie, aux archives médicales, à l'entretien des installations et à l'administration hospitalière. Si l'on considère l'ensemble des hausses de coût reliées aux trois facteurs mentionnés précédemment, environ les deux tiers de l'augmentation du coût de fonctionnement des hôpitaux par journée d'hospitalisation entre 1961 et 1978 (c'est-à-dire 8,4 points de pourcentage sur un taux de variation annuelle moyen de 11,8 %) s'expliquent par l'augmentation des taux de salaire horaires; un quart de l'augmentation provient de la hausse des autres frais de fonctionnement (y compris la nourriture et toutes les autres fournitures); le reste est attribuable aux heures de travail supplémentaires par journée d'hospitalisation, comme on peut le voir au tableau 7-6.

Tableau 7-6

Part attribuable au nombre d'heures de travail, aux taux de salaire horaires et aux autres dépenses de fonctionnement dans la variation annuelle du coût de fonctionnement des hôpitaux par journée d'hospitalisation, Canada, 1961-1978

	Part[1]			
	Heures de travail par journée d'hospitalisation	Taux de salaire horaire	Autres dépenses de fonctionnement	Taux de variation annuelle moyen (en pourcentage)
	(en points de pourcentage)			
1961-1965	1,5	4,1	2,3	7,9
1965-1970	0,7	9,5	3,9	14,1
1970-1975	0,8	8,8	4,3	13,9
1975-1978	-1,5	11,5	0,2	9,8
1961-1978	0,5	8,4	2,9	11,8

1 La somme des parts respectives en points de pourcentage est égale au taux de variation annuelle moyen.

SOURCE D'après des données inédites de Statistique Canada et des estimations du Conseil économique du Canada.

Variations entre les provinces dans les services de santé

L'amélioration de l'accès aux services de santé pour tous les Canadiens, indépendamment de leur revenu ou de la province dans laquelle ils résident, est l'objectif principal du programme d'assurance-maladie subventionné par le gouvernement. En appliquant des méthodes d'estimation semblables à celles que nous avons utilisées jusqu'ici, il est possible de dégager les causes de la variation interprovinciale dans les dépenses consacrées à la santé; on peut également voir dans quelle mesure les niveaux relatifs de service diffèrent d'une province à l'autre et vérifier si les disparités entre les provinces ont diminué ou augmenté au cours des années.

Les dépenses de fonctionnement des hôpitaux

Depuis la création du programme national d'assurance-maladie, les disparités entre les provinces au chapitre des dépenses hospitalières ne se sont que très peu atténuées. Les dépenses provinciales par habitant ont toujours été inférieures à la moyenne nationale dans les provinces de l'Atlantique, généralement au-dessus de la moyenne au Québec et en Ontario et très près ou légèrement au-dessous de la moyenne dans les provinces de l'Ouest. Ainsi, au début des années 60, les dépenses de fonctionnement des hôpitaux publics par habitant variaient entre un minimum de 66 % de la moyenne canadienne à Terre-Neuve et un maximum de 110 % en Ontario. Entre les années 1967 et 1975, cet écart avait diminué de quelques points de pourcentage, mais il s'est élargi de nouveau par la suite. En fait, les disparités ont été plus grandes de 1976 à 1978 qu'au début du programme d'assurance-maladie. Par ailleurs, la position relative des provinces a elle aussi changé, comme on peut le constater au tableau 7-7.

Tableau 7-7

Variations interprovinciales des dépenses de fonctionnement par habitant, hôpitaux publics généraux et spécialisés, Canada, 1961-1978

Variation en pourcentage par rapport à la moyenne nationale

	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1978
Terre-Neuve	-34	-20	-15	-9
Île-du-Prince-Édouard	-29	-33	-34	-34
Nouvelle-Écosse	-12	-10	-9	-8
Nouveau-Brunswick	-2	-12	-7	-12
Québec	-5	6	5	17
Ontario	10	5	4	-4
Manitoba	-2	-10	-7	-11
Saskatchewan	9	-8	-12	-12
Alberta	-2	1	-	-5
Colombie-Britannique	-4	-14	-10	-8

SOURCE D'après des données inédites de Statistique Canada et des estimations du Conseil économique du Canada.

Ces variations dans les dépenses consacrées aux hôpitaux et la façon dont elles ont évolué avec le temps sont attribuables à plusieurs facteurs. Pour

n'en citer que deux parmi les plus importants, signalons les écarts dans le nombre de journées d'hospitalisation par habitant et dans le coût par journée d'hospitalisation. Ces deux facteurs ont contribué dans une proportion à peu près égale aux disparités interprovinciales dans le niveau des dépenses par habitant. Durant les années 1961 à 1965, par exemple, les dépenses de fonctionnement des hôpitaux par habitant à Terre-Neuve ne se situaient qu'à 66 % de la moyenne canadienne (tableau 7-7). Comme le révèle le tableau 7-8, cet écart de 34 points de pourcentage s'explique essentiellement par un nombre moins élevé de journées d'hospitalisation par habitant (33 points de pourcentage), et non par un coût de fonctionnement inférieur par journée d'hospitalisation (qui intervient seulement pour 1 point de pourcentage). Par ailleurs, l'écart de 29 points de pourcentage entre le niveau des dépenses à l'Île-du-Prince-Édouard et la moyenne nationale n'était pas attribuable à un nombre moins élevé de journées d'hospitalisation par habitant, mais à un coût inférieur par journée d'hospitalisation.

Tableau 7-8

Part attribuable au nombre de journées d'hospitalisation par habitant et au coût par journée d'hospitalisation dans la variation interprovinciale des dépenses de fonctionnement des hôpitaux publics généraux et spécialisés, Canada, 1961-1978

En points de pourcentage

	Part[1]			
	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1978
Journées d'hospitalisation par habitant				
Terre-Neuve	-33	-9	-13	-34
Île-du-Prince-Édouard	3	3	-2	-12
Nouvelle-Écosse	-7	-3	-5	-24
Nouveau-Brunswick	1	3	3	-9
Québec	-16	-14	-10	19
Ontario	7	3	-	-9
Manitoba	8	4	2	-8
Saskatchewan	35	23	20	13
Alberta	16	26	29	-
Colombie-Britannique	-1	-9	-5	-3
Coût par journée d'hospitalisation				
Terre-Neuve	-1	-11	-2	25
Île-du-Prince-Édouard	-32	-36	-32	-22
Nouvelle-Écosse	-5	-7	-4	16
Nouveau-Brunswick	-3	-15	-10	-3
Québec	11	20	15	-2
Ontario	3	2	4	5
Manitoba	-10	-14	-9	-3
Saskatchewan	-26	-31	-32	-25
Alberta	-18	-25	-29	-5
Colombie-Britannique	-3	-5	-5	-5

1 La somme des parts attribuables (en points de pourcentage) aux « journées d'hospitalisation par habitant» et au « coût par journée d'hospitalisation» est égale à la variation en pourcentage par rapport à la moyenne nationale apparaissant au tableau 7-7.

SOURCE Identique à celle du tableau 7-7.

Au cours des deux dernières décennies, les journées d'hospitalisation par habitant et les coûts par journée d'hospitalisation ont changé, mais certaines des caractéristiques régionales ont persisté. Dans les provinces de l'Atlantique, les frais de fonctionnement des hôpitaux sont demeurés au-dessous de la moyenne nationale en raison d'un coût inférieur par journée d'hospitalisation et d'un nombre de journées d'hospitalisation moins élevé par habitant. Au Québec, le nombre de journées d'hospitalisation plus faible a fait baisser les frais de fonctionnement, mais la différence a été plus que compensée par un coût plus élevé par journée d'hospitalisation. En Ontario, les coûts sont restés assez près de la moyenne nationale. Dans l'Ouest, le plus grand nombre de journées d'hospitalisation a fait augmenter les coûts totaux, tandis que le coût inférieur par journée d'hospitalisation les a fait diminuer. Grâce à une baisse relative du nombre de journées d'hospitalisation par habitant, notamment en Saskatchewan, les provinces de l'Ouest ont réussi à maintenir leurs dépenses totales au même niveau, ou en dessous, de la moyenne nationale (tableau 7-8).

Les changements considérables qui se sont produits au cours des dernières années n'ont pas tant influé sur les frais globaux de fonctionnement des hôpitaux que sur la position relative des provinces quant au nombre de journées d'hospitalisation par habitant et au coût par journée d'hospitalisation. La rupture avec la tendance passée est particulièrement frappante dans le cas du Québec. Durant les années 1976 à 1978, le nombre de journées d'hospitalisation par habitant a augmenté considérablement au Québec alors qu'il a diminué dans la plupart des autres provinces. Par contre, le coût par journée d'hospitalisation a diminué au Québec mais augmenté dans la plupart des autres provinces. Bien que l'on ne puisse dire jusqu'à quel point ces changements récents sont dus à des variations dans l'étendue et la qualité des services offerts par les provinces, ou à une modification de la couverture statistique des établissements, on peut obtenir une première indication des causes de cette évolution en analysant plus en détail le nombre de journées d'hospitalisation par habitant et le coût par journée d'hospitalisation (tableau 7-8).

Le nombre de journées d'hospitalisation par habitant

Les différences interprovinciales dans le nombre de journées d'hospitalisation par habitant sont attribuables à trois facteurs : la répartition de la population par groupes d'âge, le taux d'admission dans les hôpitaux et la durée du séjour à l'hôpital. La répartition de la population par groupes d'âge est un facteur important au niveau des coûts, car elle influe sur le taux d'admission dans les hôpitaux et sur la durée du séjour à l'hôpital. En 1977, par exemple, 7 % des enfants de 5 à 14 ans ont été hospitalisés pour un séjour moyen de 5 jours. La même année, 28 % des personnes de 65 à 74 ans ont été admises dans un hôpital, où elles sont demeurées 18 jours. La structure d'âge a ainsi joué en faveur de provinces telles que Terre-Neuve, le Québec et l'Alberta qui, en raison de leur « population plus jeune », ont enregistré des frais de fonctionnement par habitant moins élevés dans leurs hôpitaux, tandis que les populations « plus âgées » de l'Île-du-Prince-Édouard, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique ont contribué à augmenter les coûts dans ces provinces. Comme on peut le voir au tableau 7-9, les différences dans la répartition selon l'âge entre les provinces expliquent jusqu'à 23 points de pourcentage des écarts observés dans le nombre de journées d'hospitalisation par habitant. Ces écarts en pourcentage sont restés très stables au cours des années. Bien que les répercussions de la répartition par groupes d'âge sur le nombre de journées d'hospitalisation par habitant puissent être importantes, le programme d'assurance-santé actuel ne tient pas compte de ce facteur.

Tableau 7-9

Part attribuable à la répartition provinciale par groupe d'âge dans la variation interprovinciale des journées d'hospitalisation par habitant, hôpitaux publics généraux et spécialisés, Canada, 1961-1977

En points de pourcentage

	Part[1]			
	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1977
Terre-Neuve	-8	-9	-10	-12
Île-du-Prince-Édouard	12	11	9	9
Nouvelle-Écosse	4	5	3	3
Nouveau-Brunswick	-	-	-	-
Québec	-9	-9	-7	-7
Ontario	3	2	2	2
Manitoba	7	8	8	8
Saskatchewan	9	10	12	11
Alberta	-4	-4	-6	-7
Colombie-Britannique	11	8	6	6

1 Les estimations de ce tableau indiquent de combien varie le nombre de journées d'hospitalisation par habitant entre les provinces en raison des différences dans la répartition de la population par groupe d'âge. Comme on ne dispose pas encore des données relatives à la répartition par âge des malades hospitalisés au cours de l'année 1978, l'analyse ne couvre que la période 1961-1977.

SOURCE D'après des données inédites de Statistique Canada et des estimations du Conseil économique du Canada.

Les taux d'admission dans les hôpitaux ont toujours été relativement faibles en Ontario et au Québec et même encore plus faibles dans certaines provinces de l'Atlantique, mais ils ont été par contre très élevés dans les Prairies. Par conséquent, la contribution de ce facteur aux différences entre les provinces dans le nombre de journées d'hospitalisation par habitant a, pour la période de 1961 à 1965, varié de −26 % à Terre-Neuve à +32 % en Saskatchewan. Avec les années, les taux d'admission ont augmenté dans les provinces de l'Atlantique; ils sont demeurés à des niveaux très élevés en Saskatchewan et en Alberta mais ont diminué au Québec et au Manitoba. Ces tendances ont été assez stables au cours des années (voir le tableau D-2) et, comme nous avons neutralisé l'effet des différences entre les provinces au niveau de la structure d'âge de la population, elles sont indépendantes de ce dernier phénomène. Les statistiques révèlent néanmoins qu'il se pratique beaucoup plus d'opérations chirurgicales par habitant dans certaines provinces. On comprend mal quelles en sont les raisons, tout comme on ne sait pas très bien pourquoi les taux d'admission dans les hôpitaux sont tellement plus élevés dans certaines provinces que dans d'autres.

L'évolution des différences dans la durée du séjour à l'hôpital est encore plus frappante. Au début de la période, les séjours à l'hôpital étaient plus longs en Ontario et au Québec et plus courts dans l'Est et dans l'Ouest. Par la suite, la durée du séjour à l'hôpital s'est raccourcie dans toutes les provinces, sauf au Québec. Dans cette province, la durée des séjours a même augmenté et, présentement, elle est plus longue que dans n'importe quelle autre province. Avec un taux d'admission pour 1 000 habitants beaucoup plus faible et une durée de séjour beaucoup plus longue que les autres provinces, le Québec présente des statistiques réellement à part pour la période 1976-1977 (voir le tableau D-2). Cette différence par rapport aux autres provinces est importante, et nous y reviendrons plus tard.

Le coût par journée d'hospitalisation

Les différences dans le coût par journée d'hospitalisation ont contribué aux écarts entre les provinces au chapitre des dépenses de fonctionnement des hôpitaux dans une proportion presque aussi importante que le nombre de journées d'hospitalisation par habitant; l'effet du premier facteur a même été prépondérant dans certains cas. En Île-du-Prince-Édouard, par exemple, les frais de fonctionnement des hôpitaux par habitant ont été inférieurs d'un tiers environ à la moyenne nationale, et cette différence est presque essentiellement due au coût inférieur par journée d'hospitalisation. En Saskatchewan et en Alberta, les coûts par journée d'hospitalisation ont été également beaucoup moins importants et ont plus que compensé l'influence du nombre plus élevé de journées d'hospitalisation. Au Québec, par contre, le coût par journée d'hospitalisation plus élevé est responsable du fait que les frais de fonctionnement des hôpitaux par habitant aient été supérieurs à la moyenne pour la plupart des années (tableau 7-8).

L'écart dans le coût par journée d'hospitalisation et la contribution totale des provinces aux variations observées dans les frais de fonctionnement par habitant n'ont pas diminué au cours des années; cependant, les pourcentages correspondant à chaque province, eux, ont changé. Pendant de nombreuses années, le coût par journée d'hospitalisation a été au-dessus de la moyenne nationale dans le centre du Canada. Il expliquait jusqu'à 5 % des frais de fonctionnement par habitant plus élevés en Ontario et jusqu'à 20 % dans le cas du Québec. Nettement inférieur dans l'Est et dans l'Ouest, il a été responsable d'une diminution des dépenses de fonctionnement par habitant de 25 à 35 % pour certaines années. Depuis 1975, cependant, la situation a évolué sensiblement. Le coût par journée d'hospitalisation a diminué considérablement au Québec et a augmenté dans la plupart des autres provinces, en particulier dans certaines provinces de l'Atlantique (tableau 7-8).

Ces écarts dans le coût par journée d'hospitalisation sont attribuables aux différences entre les provinces en regard de trois facteurs : le nombre d'heures de travail par journée d'hospitalisation, les taux de salaire horaires et les autres dépenses de fonctionnement. Les heures de travail par journée d'hospitalisation ont été régulièrement inférieures à la moyenne nationale en Île-du-Prince-Édouard, en Saskatchewan et en Alberta. Les taux de salaire horaires ont été inférieurs à la moyenne dans la région de l'Atlantique et dans les Prairies. Les autres dépenses de fonctionnement ont été inférieures à la moyenne en Île-du-Prince Édouard et dans les trois provinces les plus à l'Ouest. Par contre, ces trois facteurs ont été pratiquement égaux ou supérieurs à la moyenne au Québec et en Ontario durant la plupart de ces années. Le coût de fonctionnement des hôpitaux par journée d'hospitalisation a varié en conséquence (tableau 7-10).

Les changements importants qui sont survenus ces dernières années dans la variation interprovinciale du coût par journée d'hospitalisation sont attribuables essentiellement à l'évolution du nombre d'heures de travail par journée d'hospitalisation plutôt qu'à la progression des taux de salaire horaires ou des autres dépenses de fonctionnement. Durant les années 1976-1978, le nombre d'heures de travail par journée d'hospitalisation a augmenté considérablement à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse, alors qu'il a diminué au Québec.

Il est possible de pousser plus loin l'analyse des causes sous-jacentes à ces changements récents. On peut ainsi montrer que la diminution du nombre d'heures de travail par journée d'hospitalisation et sa contribution au coût inférieur par journée d'hospitalisation au Québec proviennent d'une réduction du personnel, par rapport à la moyenne canadienne, dans trois services hospitaliers, à savoir les services de soins infirmiers, les services diagnostiques et thérapeutiques et les services administratifs. À l'inverse, l'augmentation du nombre d'heures de travail et des coûts en Nouvelle-Écosse s'explique par une augmentation du personnel dans ces trois mêmes services. Dans le cas de Terre-Neuve, cependant, l'expansion de ces trois services s'est également accompagnée d'une augmentation du nombre d'heures de travail consacrées à l'enseignement médical et à l'enseignement des techniques infirmières, comme on peut le constater au tableau D-3.

Nous pouvons recourir à des méthodes d'estimation semblables pour déterminer la contribution de chacun des grands services hospitaliers aux disparités interprovinciales dans les taux de salaire et les autres dépenses de fonctionnement (voir les tableaux D-4 et D-5). À partir des statistiques disponibles, il serait possible de retracer du façon très détaillée les variations entre les provinces dans les frais de fonctionnement de ces services et de remonter jusqu'aux diverses activités qui s'y déroulent, par exemple, les soins d'urgence et autres soins mobiles, le bloc opératoire ou la salle d'obstétrique dans le service des soins infirmiers; le laboratoire, la radiologie ou les soins spécialisés dans les services diagnostiques et thérapeutiques; la diététique, la blanchisserie et les archives médicales dans les services administratifs. On parviendrait même ainsi à obtenir une mesure plus précise des disparités et des changements survenus au niveau des coûts et des servi-

Tableau 7-10

Part attribuable aux heures de travail, aux taux de salaire horaires et aux autres dépenses de fonctionnement dans la variation interprovinciale du coût de fonctionnement des hôpitaux publics généraux et spécialisés par journée d'hospitalisation, Canada, 1961-1978

		Part			
		Heures de travail par journée d'hospitalisation	Taux de salaire horaire	Autres dépenses de fonctionnement	Écart par rapport à la moyenne nationale
		(en points de pourcentage)			(en pourcentage)
Terre-Neuve	1961-65	-11	-1	13	1
	1966-70	-10	-8	6	-12
	1971-75	6	-13	5	-2
	1976-78	35	-20	15	30
Île-du-Prince-Édouard	1961-65	-21	-7	-4	-32
	1966-70	-25	-4	-6	-35
	1971-75	-10	-15	-7	-32
	1976-78	-3	-20	-1	-24
Nouvelle-Écosse	1961-65	1	-11	5	-5
	1966-70	-	-12	4	-8
	1971-75	3	-10	3	-4
	1976-78	26	-18	10	18
Nouveau-Brunswick	1961-65	4	-11	4	-3
	1966-70	-3	-11	-1	-15
	1971-75	-3	-7	-	-10
	1976-78	1	-9	5	-3
Québec	1961-65	6	3	3	12
	1966-70	11	8	2	21
	1971-75	8	4	4	16
	1976-78	-4	3	-1	-2
Ontario	1961-65	1	1	-	2
	1966-70	1	-	1	2
	1971-75	1	2	1	4
	1976-78	1	4	1	6
Manitoba	1961-65	-	-6	-3	-9
	1966-70	-2	-10	-2	-14
	1971-75	2	-10	-	-8
	1976-78	7	-11	1	-3
Saskatchewan	1961-65	-14	-2	-6	-22
	1966-70	-15	-6	-6	-27
	1971-75	-12	-10	-7	-29
	1976-78	-13	-8	-3	-24
Alberta	1961-65	-8	-4	-5	-17
	1966-70	-11	-6	-5	-22
	1971-75	-13	-5	-7	-25
	1976-78	-1	-3	-	-4
Colombie-Britannique	1961-65	-6	6	-3	-3
	1966-70	-7	5	-3	-5
	1971-75	-9	10	-5	-4
	1976-78	-7	7	-4	-4

SOURCE D'après des données inédites de Statistique Canada et des estimations du Conseil économique du Canada.

ces hospitaliers. Néanmoins, cette analyse n'expliquerait pas tout.

Les hôpitaux psychiatriques et les autres établissements

Les hôpitaux spécialisés dans les soins psychiatriques et les autres établissements étaient exclus de l'analyse présentée jusqu'ici, étant donné qu'aux termes de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques en vigueur au cours des années 60 et au début des années 70, ces établissements n'étaient pas couverts par les contributions fédérales aux services de santé dispensés par les

provinces[23]. L'entente conclue en 1977 au sujet du FPE a toutefois donné aux provinces une plus grande souplesse dans ce domaine; elles en ont d'ailleurs profité pour étendre leur régime d'assurance-maladie aux hôpitaux psychiatriques, aux maisons de repos ou de soins infirmiers, aux soins prolongés, aux soins ambulatoires et à quelques autres types de soins.

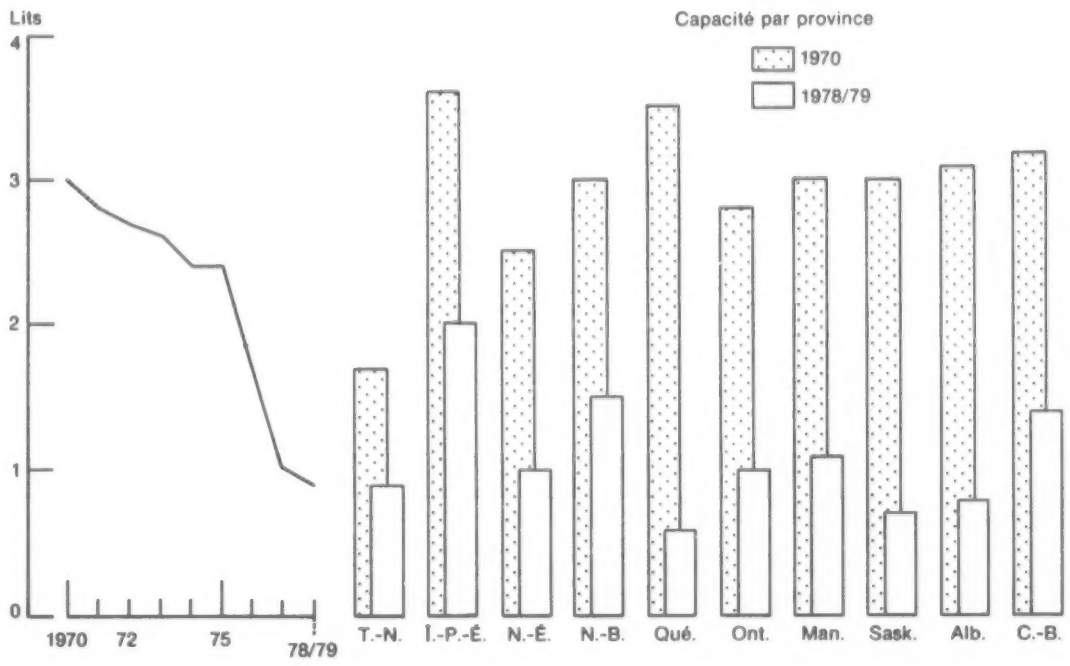
Vraisemblablement, donc, l'intégration de certains hôpitaux psychiatriques et autres établissements de soins prolongés a contribué au renversement récent des tendances à long terme dans les frais de fonctionnement des hôpitaux généraux et spécialisés. Les établissements de soins psychiatriques sont ainsi devenus plus étroitement associés aux hôpitaux généraux et spécialisés, tout comme d'ailleurs d'autres établissements de soins spécialisés. Cette nouvelle orientation est responsable, du moins en partie, de la diminution observée à travers le Canada de la capacité théorique en lits des établissements de soins psychiatriques. Bien que cette tendance ait commencé à se dessiner il y a une vingtaine d'années, l'instauration prévisible et l'introduction du régime de financement des programmes établis semblent l'avoir accélérée dans la plupart des provinces. Il semble également que le Québec se soit engagé plus rapidement dans cette voie que la plupart des autres provinces (graphique 7-2).

En général, les malades mentaux restent plus longtemps à l'hôpital que les autres patients. En 1977, par exemple, ils y sont restés, en moyenne, plus de 100 jours, tandis que les autres patients n'y demeuraient que 11 jours. Par contre, le coût par journée d'hospitalisation des établissements de soins psychiatriques était inférieur à celui des autres hôpitaux; en 1977, il était, respectivement, de 86 et de 140 dollars. Une plus grande intégration des établissements psychiatriques aux hôpitaux généraux et spécialisés devrait donc avoir pour effet d'allonger la durée moyenne de séjour et de diminuer le coût par journée d'hospitalisation. Puisque le Québec a intégré plus rapidement que les autres provinces ses

Graphique 7-2

Nombre de lits dans les établissements de soins psychiatriques, par province, Canada, 1970 à 1978-1979

Lits pour 1 000 habitants



SOURCE Statistique Canada, *La statistique de l'hygiène mentale*, vol. III : « Installations, services et finances des établissements, 1978-1979 », nº 83-205.

établissements de soins psychiatriques aux hôpitaux généraux et spécialisés, cela explique pourquoi le nombre de journées d'hospitalisation par habitant a tellement augmenté et le coût par journée d'hospitalisation a diminué dans cette province. En regroupant les statistiques des hôpitaux généraux et spécialisés et celles des établissements de soins psychiatriques, on devrait observer une réduction des disparités entre les provinces dans les dépenses de fonctionnement par habitant des établissements hospitaliers. C'est effectivement ce qui se produit. L'inclusion des hôpitaux psychiatriques a pour effet d'atténuer significativement les disparités interprovinciales au chapitre des frais de fonctionnement : de 21 à 15 points de pourcentage, par exemple, entre le Québec et l'Ontario et de 51 à 40 points de pourcentage entre le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard (voir le tableau D-6). Si ce type de redressement permet d'expliquer pourquoi, depuis 1975, les disparités au chapitre des dépenses hospitalières par habitant ont augmenté, une bonne partie des divergences demeure toutefois inexpliquée. Il est bien possible que l'écart inexpliqué soit lié aux différences entre les provinces dans le sous-secteur des soins prolongés.

Durant l'année financière 1977-1978, 3 909 établissements de soins spécialisés, disposant au total de 194 000 lits, ont assuré des soins prolongés au Canada. Exploités par l'entreprise privée, par divers mouvements laïcs et religieux, par les gouvernements provinciaux et par des municipalités, ces établissements fournissent des soins aux personnes âgées, aux handicapés physiques et mentaux, aux enfants souffrant de troubles affectifs, aux mères célibataires, aux alcooliques et aux toxicomanes, aux délinquants, aux personnes de passage et à d'autres. En tout, on y a dispensé 46 millions de journées de soins en établissement, soit à peu près autant que tous les hôpitaux généraux et spécialisés réunis.

C'est au gouvernement qu'incombe en grande partie la responsabilité d'assumer le coût des services de soins prolongés. Aux termes de l'accord sur le FPE, certaines sommes sont accordées pour les soins prolongés, que l'on désigne également par l'expression services de santé complémentaires. À l'aide de ces fonds, les régimes d'assurance-maladie des provinces ont couvert environ un tiers du coût des soins prolongés; l'assistance sociale provinciale, en partie financée par le Régime d'assistance publique du Canada, a couvert un autre tiers; les particuliers, les institutions religieuses et les autres organismes ont contribué pour un quart, tandis que les municipalités ont assumé le reste. Le coût de fonctionnement était de 25 à 30 dollars par jour en 1977-1978, soit moins d'un cinquième du coût moyen d'une journée d'hospitalisation. Selon le type de soins, le coût par journée variait d'un minimum de 23 dollars pour les personnes âgées à un maximum de 79 dollars pour les délinquants; il était de 34 dollars pour les handicapés mentaux. Entre provinces, les écarts ont été importants par rapport à la moyenne canadienne, l'Alberta se situant au minimum avec 66 % et le Québec au maximum avec 150 %. Indépendamment du type de soins, le coût par journée a généralement été inférieur en Nouvelle-Écosse et dans les quatre provinces de l'Ouest, et supérieur au Québec (voir le tableau D-7).

Les statistiques disponibles ne permettent pas de voir s'il s'est produit un revirement significatif dans les tendances à long terme au cours des dernières années ou si certaines provinces ont procédé à l'intégration des services de soins prolongés aux hôpitaux généraux et spécialisés. Les statistiques dont nous disposons sur les coûts et les services de ces établissements ne sont recueillies à l'échelon national que depuis 1975, et elles ne sont pas aussi fiables ni ne se prêtent aussi facilement à des comparaisons entre les provinces que les statistiques recueillies sur les hôpitaux généraux et spécialisés ou sur les établissements de soins psychiatriques.

Les dépenses relatives aux services médicaux

Depuis 1960, les dépenses par habitant pour les services dispensés par les médecins ont plus que quadruplé, passant d'environ 20 à 120 dollars, comme l'indique le tableau D-8. Cette augmentation s'explique en partie par une plus grande accessibilité aux soins, c'est-à-dire un plus grand nombre de médecins par rapport à la population, en partie par des soins plus intensifs pour le même type de maladie, en partie par une meilleure couverture de l'assurance et en partie par la hausse du prix à l'unité des services médicaux. On ne dispose pas de données qui permettent de quantifier la contribution de chacun de ces facteurs sur une période plus longue. Un certain nombre d'indicateurs, toutefois, permettent de s'en faire une idée.

L'accessibilité aux soins médicaux est mesurée fréquemment en fonction du rapport population/ressources. Dans le cas des médecins, c'est le nombre moyen d'habitants par médecin qui est employé à cette fin. Bien entendu, ce rapport ne reflète que partiellement le volume des services médicaux rendus, car il ne tient pas compte des changements qui surviennent dans la nature et la qualité de ces services, dans le niveau de spécialisation ou dans la charge de travail des médecins. En outre, il ne reflète pas le perfectionnement des techniques diagnostiques et thérapeutiques, l'amélioration de l'accès aux hôpitaux ou le perfectionnement du matériel utilisé.

Par ailleurs, le volume des services dispensés n'est pas nécessairement un indicateur fidèle de l'accès aux services de médecine. En raison de ces limites, il faut faire preuve de prudence dans l'interprétation que l'on donne au rapport population/médecins comme mesure de l'accessibilité aux soins.

Au cours des années, ce rapport a baissé régulièrement, passant de plus de 850 personnes par médecin au début des années 60 à moins de 650 en 1980. Bien que cette tendance s'observe dans toutes les provinces, il persiste malgré tout d'importantes différences entre celles-ci. La Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec ont les rapports les plus faibles, avec seulement 600 personnes environ par médecin en 1980, tandis que l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve sont loin derrière, avec plus de 800 personnes par médecin (tableau 7-11).

Tableau 7-11

Population par médecin civil actif[1], par province, Canada, 1961-1980

Nombre de personnes

	1961	1965	1971	1975	1980
Terre-Neuve	1 991	1 744	1 179	939	853
Île-du-Prince-Édouard	1 149	1 214	1 145	1 000	844
Nouvelle-Écosse	1 044	1 003	838	761	673
Nouveau-Brunswick	1 314	1 328	1 148	987	959
Québec	853	1 022	828	710	619
Ontario	776	885	742	659	626
Manitoba	823	950	795	713	661
Saskatchewan	973	992	921	809	780
Alberta	982	955	802	785	765
Colombie-Britannique	758	810	677	626	558
Canada[2]	857	955	791	703	646

1 Les estimations ne tiennent pas compte des internes et des résidents et ne sont donc pas comparables à celles du tableau 7-2.
2 Y compris le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.
SOURCE D'après des données de Santé et Bien-être social Canada et des estimations du Conseil économique du Canada.

S'il est impossible à l'heure actuelle de mesurer les changements à long terme dans la quantité et la qualité des services assurés par la profession médicale, des comparaisons interprovinciales pour les années plus récentes nous fournissent certaines indications supplémentaires sur la question. Pour quantifier avec plus de précision les différences entre les provinces au chapitre des services de médecine, il nous faut de meilleures données concernant les facteurs qui entrent dans la production de ces services et sur les divers services qui sont produits. Les médecins sont impliqués dans une vaste gamme d'activités, qui vont de la chirurgie à cœur ouvert à des tâches administratives et à la recherche pure. Pour pouvoir tenir compte de l'ensemble de ces services, il est nécessaire de modifier quelque peu les données disponibles.

En premier lieu, nous avons converti le nombre de médecins civils actifs en médecins « exerçant la médecine » et en « équivalents de médecins à temps plein ». Les « médecins exerçant la médecine » n'englobent que ceux qui exercent principalement leur profession en contrepartie du versement d'honoraires, ce qui exclut ceux qui travaillent dans l'administration gouvernementale, dans la recherche médicale et dans certains autres domaines. La conversion en équivalents de médecins à temps plein permet de tenir compte du fait que certains n'exercent la médecine qu'à temps partiel. En second lieu, nous avons regroupé les services de médecine par spécialité et activité. Dans chacune des spécialités, les revenus bruts par médecin varient selon la province, en partie à cause des différences entre les provinces au chapitre des honoraires facturés par activité et en partie à cause des différences observées dans le volume des services rendus par équivalent de médecin à temps plein. Afin de neutraliser l'effet des différences d'honoraires, au moins dans la mesure permise par les données, nous avons substitué aux honoraires pratiqués dans chaque province le taux d'honoraires moyen pour l'ensemble du pays dans chacune des différentes spécialités et pour chacune des nombreuses activités médicales.

Ces rajustements ont été effectués pour permettre d'évaluer des activités comparables à des tarifs comparables dans l'ensemble du pays. De cette façon, il est possible d'évaluer, par exemple, un examen complet effectué par un omnipraticien au même taux d'honoraires dans toutes les provinces et un examen complet effectué par un spécialiste de médecine interne à un taux d'honoraires différent de celui des omnipraticiens, mais identique par contre pour les spécialistes de médecine interne de toutes les provinces. Les données modifiées permettent également d'évaluer différentes activités exercées par le même spécialiste (comme, l'excision d'un anévrisme ou la pose d'une prothèse cardiaque électronique, pratiquées par un spécialiste de la chirurgie du cœur et du thorax) en employant des taux d'honoraires différents, mais identiques pour le même acte chirurgical dans toutes les provinces. Nous avons procédé ainsi pour chacune des 18 spécialités, des 116 activités et des 10 provinces. Bien qu'il ait été impossible de normaliser complètement le nombre

total de services dispensés et chacun des types de services rendus, la méthode d'estimation nous a semblé suffisamment détaillée pour fournir une bonne approximation initiale des variations entre les provinces sur le plan des services produits par les médecins.

Le volume des services, produits par équivalent de médecin à temps plein, varie entre les provinces de 20 à 30 %. Les écarts dans la production des médecins sont attribuables en partie au degré de spécialisation et en partie à la production par médecin dans les différentes spécialités. L'effet de la spécialisation, cependant, est de portée limitée et ne permet d'expliquer qu'un dixième environ de la variation entre les provinces. Le Québec est la seule province où la spécialisation a un effet positif; dans les autres provinces, elle a un léger effet négatif ou pas d'effet du tout. La plus grande partie des différences entre les provinces dans la production par médecin peut donc être imputée à une production supérieure ou inférieure des médecins dans les différentes spécialités, comme le montre le tableau D-9.

Ces estimations de la variation interprovinciale dans la production des médecins peuvent être combinées au nombre correspondant d'équivalents de médecins et à la taille de la population pour obtenir une mesure des disparités au niveau de l'accès aux services médicaux. On obtient ainsi le volume total par habitant des services rendus par les médecins dans chaque province, par rapport à la moyenne nationale. Mesuré de cette façon, l'accès aux médecins varie considérablement entre les provinces. Il est jusqu'à 40 % inférieur à la moyenne nationale dans la région de l'Atlantique, jusqu'à 15 % inférieur dans les Prairies et jusqu'à 10 % supérieur dans la région centrale. On peut en tirer comme conclusion que, malgré les subventions fédérales et provinciales destinées aux services médicaux, une partie des disparités traditionnelles entre les provinces n'a pas été éliminée (tableau 7-12).

Les estimations de la variation interprovinciale au chapitre des services de médecine dépendent en partie du type de mesure employé ainsi que de la période considérée. Des estimations pour l'année 1977-1978, établies à partir d'une mesure quelque peu différente, ne fournissent pas exactement les mêmes résultats. Néanmoins, elles confirment essentiellement le même type d'écarts entre les provinces : un volume inférieur de services médicaux par habitant dans la région de l'Atlantique et un volume quelque peu supérieur au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. Cette tendance est également assez semblable à celle observée pour les services hospitaliers. Divers indicateurs des services hospitaliers, tels que les dépenses par habitant, le nombre de journées d'hospitalisation par habitant et le coût par journée d'hospitalisation, permettent en gros d'aboutir aux mêmes conclusions.

Tableau 7-12

Variation interprovinciale des services de médecins par habitant, Canada, années financières 1974-1975 à 1977-1978

En pourcentage de la moyenne nationale

	1974-1975 à 1976-1977	1977-1978
Terre-Neuve[1]	60	61
Île-du-Prince-Édouard	80	79
Nouvelle-Écosse	91	93
Nouveau-Brunswick	74	77
Québec	108	102
Ontario	106	110
Manitoba	92	90
Saskatchewan	98	91
Alberta	88	85
Colombie-Britannique	103	97

1 Les estimations du nombre équivalent de médecins à plein temps dans le cas de Terre-Neuve (servant à mesurer le nombre de médecins pour 100 000 habitants) ne sont pas strictement comparables à celles des autres provinces, car elles excluent les médecins employés par les petits hôpitaux, qui sont classés comme salariés et non comme médecins payés à l'acte.

SOURCE L. Auer et J. Menic, «Provincial Variations in the Productivity of Physicians in Canada, 1974-76», Conseil économique du Canada, Document n° 205, septembre 1981; et des données de Santé et Bien-être social Canada.

Le niveau des services

L'examen des services de santé provinciaux présenté ci-haut nous a permis de constater qu'il existe des variations importantes au chapitre des coûts et des services. En 1976-1978, les frais de fonctionnement des hôpitaux par habitant ont varié de 66 % par rapport à la moyenne canadienne en Île-du-Prince-Édouard à 117 % au Québec (tableau 7-7). Les journées d'hospitalisation par habitant et le coût par journée d'hospitalisation ont contribué en proportions presque égales à ces écarts (tableau 7-8). La variation interprovinciale dans le nombre de journées d'hospitalisation est en partie attribuable à des différences historiques dans la répartition de la population par groupes d'âge entre les provinces (tableau 7-9) et à des différences très marquées dans les taux d'admission dans les hôpitaux et la durée du séjour à l'hôpital (voir le tableau D-2). Les écarts dans le coût par journée d'hospitalisation sont

imputables au nombre d'heures de travail par journée d'hospitalisation et aux taux de salaire horaires (tableau 7-10). Une rupture dans les tendances à long terme a pu être observée au cours des dernières années. Nous avons montré que ce phénomène s'expliquait, en partie du moins, par les différences entre les provinces dans le degré d'intégration des services psychiatriques, tels que ceux dispensés par les établissements pour malades mentaux, aux autres services assurés par les hôpitaux généraux et spécialisés (voir le tableau D-6). Des différences assez importantes ont également été notées dans le coût des services de soins prolongés ou des soins de santé complémentaires (voir le tableau D-7). Et, finalement, nous avons pu constater que le coût et le volume des services médicaux par habitant variaient d'une province à l'autre (voir le tableau D-8 et les tableaux 7-11 et 7-12) et que ces variations étaient aussi importantes que celles enregistrées dans les autres services de santé.

À la lumière de ces résultats, il n'est que naturel de se demander comment, après tant d'années de « libre accès » aux services de santé, de telles disparités peuvent encore subsister. Puisque le financement de l'assurance-maladie par les pouvoirs publics avait pour objet d'assurer « un accès égal » à tous les Canadiens, indépendamment de leur revenu ou de leur province de résidence, comment se fait-il que les disparités entre les provinces n'aient pas disparu depuis longtemps ? Avant d'aborder cette question, il est nécessaire de rappeler que les objectifs déclarés des programmes fédéraux-provinciaux dans le domaine de l'assurance-maladie n'étaient pas explicites sur ce point et que, avec le temps, la persistance d'un « certain degré d'hétérogénéité entre les provinces » a fini par être acceptée. Le régime de FPE a par ailleurs donné aux provinces une plus grande souplesse dans le financement de leurs services. Il faut également reconnaître que des progrès considérables ont été accomplis au chapitre de la péréquation des services. Depuis le début des années 60, le niveau des services de santé a augmenté dans toutes les provinces, et les disparités ont graduellement diminué, au moins dans certains domaines. Dans le cas des services dispensés par les médecins, par exemple, la variation interprovinciale dans le rapport population/médecins et les dépenses par habitant a diminué considérablement (tableau 7-11 et tableau D-8). Plutôt que de se demander pourquoi des disparités sur le plan des services de santé ont persisté entre les provinces, il serait donc plus approprié de chercher à savoir pourquoi elles ont diminué si lentement.

Les publications dans le domaine ont assez bien démontré la corrélation étroite qui existe entre le volume des services de médecine, la capacité théorique en lits et les dépenses pour les services hospitaliers. Plus le nombre de médecins par habitant, le volume des services médicaux et la capacité théorique en lits augmentent, plus les dépenses hospitalières « prévisibles » par habitant augmentent également. Bien qu'il n'y ait pas de correspondance univoque stricte entre les trois, la relation est suffisamment forte pour que l'on puisse attribuer la persistance de niveaux peu élevés de services hospitaliers dans les régions à faible revenu à un volume de services médicaux et à une capacité théorique en lits inférieurs.

Nous avons montré antérieurement que le volume de services médicaux dans quelques-unes des provinces de l'Atlantique était sensiblement inférieur à celui de certaines autres provinces plus riches (tableau 7-12). Cette différence ne s'explique pas par une productivité moindre des médecins dans les provinces à faible revenu (on a constaté en fait qu'elle était supérieure dans quelques-unes des provinces de l'Atlantique), mais par le nombre inférieur de médecins par rapport à la population. Il est vraisemblable que ces disparités persisteront, car les facteurs incitatifs qui pourraient amener des changements sont plutôt faibles. Si les médecins étaient payés partout proportionnellement au volume de services qu'ils produisent – au même taux d'honoraires par unité de service – on pourrait s'attendre à trouver une correspondance précise entre les écarts dans le revenu des médecins et ceux observés dans la production par médecin. En réalité, tel n'est pas le cas, notamment parce que le revenu *net* des médecins varie en fonction du coût de fonctionnement d'un cabinet de médecine dans les diverses provinces et parce que la négociation des honoraires a tendance à porter sur les niveaux de revenu plutôt que sur les barèmes d'honoraires, les dépenses connexes et le volume de services dispensés.

Les données indiquent que les médecins de certaines provinces à faible revenu sont moins payés pour leurs services que leurs collègues qui pratiquent dans des provinces où le revenu est plus élevé. Là encore, il ne s'agit pas d'une relation très uniforme. Dans la région de l'Atlantique, par exemple, les médecins de Terre-Neuve sont payés « au-dessous de la moyenne » pour leurs services, tandis que ceux de la Nouvelle-Écosse sont payés « au-dessus de la moyenne ». Au Québec, les paiements aux médecins et leurs gains bruts semblent nettement s'écarter de la moyenne; par contre, les gains et revenus nets sont pratiquement proportionnels à la production par médecin. Dans le cas de l'Ontario, toutes les estimations concernant les revenus sont à peu de chose près proportionnelles aux estimations sur le volume

de services produits. Selon le même critère, les médecins de la Saskatchewan sont moins payés que la moyenne pour leurs services, tandis que les médecins de l'Alberta le sont plus. Les paiements reçus par les médecins de la Colombie-Britannique se situent bien au-dessus de leur productivité, mais leur revenu net est presque au même niveau (voir le tableau D-10).

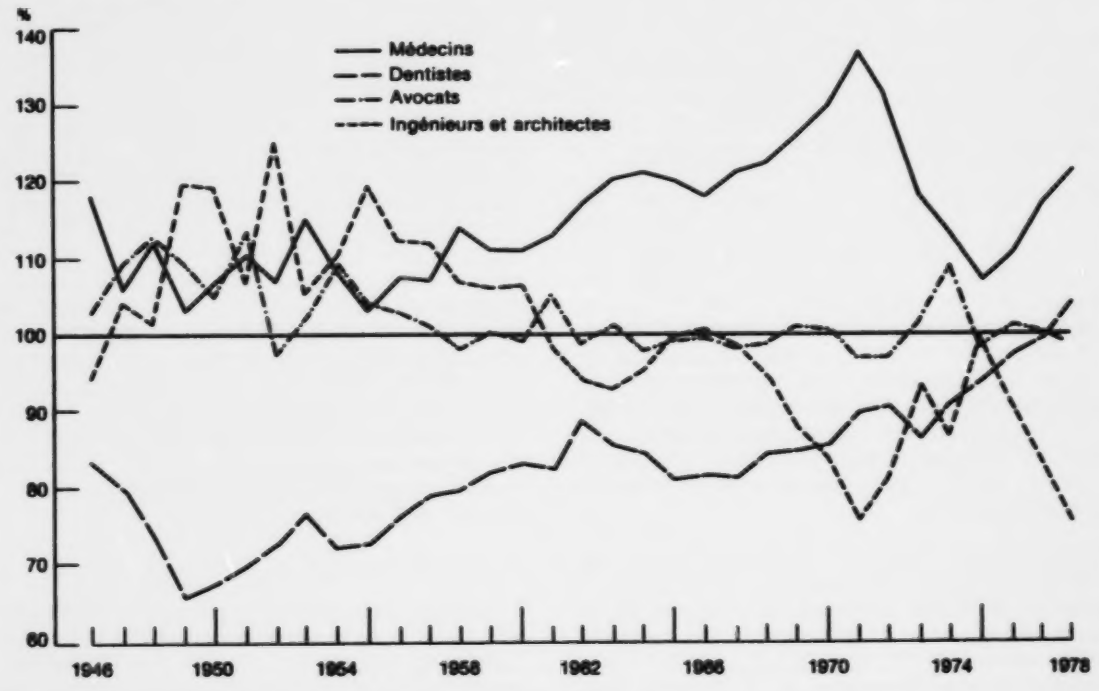
Nous en concluons donc que, par rapport à leur niveau de production, les médecins de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick et de la Saskatchewan ont une rémunération inférieure, tandis que ceux de la Nouvelle-Écosse et de l'Alberta sont payés proportionnellement plus. C'est là une conclusion provisoire. La production des médecins (mesurée ici par le volume de services dispensés) n'est qu'une mesure quantitative et ne tient pas compte des variations dans la qualité des services. À l'heure actuelle, cependant, rien ne permet d'affirmer que les écarts entre les provinces dans la qualité des services pourraient expliquer les différences observées dans le volume de services produits et les revenus des médecins.

Il serait simpliste de supposer qu'en faisant mieux correspondre le revenu des médecins au volume de leurs services, en instituant par exemple des barèmes d'honoraires plus uniformes, on parviendrait automatiquement à diminuer la variation interprovinciale dans le niveau des services médicaux et des services de santé en général. En effet, d'autres facteurs interviennent également.

L'Association médicale canadienne a demandé, récemment, que les dépenses au chapitre des soins de santé soient accrues de 15 milliards de dollars d'ici 1985 et a prévenu le gouvernement que les restrictions budgétaires excessives pratiquées en ce moment allaient bientôt se traduire par une diminution de la qualité des services. Dans un mémoire adressé au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, les médecins ont déclaré que les honorai-

Graphique 7-3

Revenus imposables relatifs de certaines professions[1], Canada, 1946-1978



1 Revenu d'une profession en pourcentage du revenu des quatre professions.
SOURCE D'après des données de Revenu Canada et de Santé et Bien-être social Canada.

res supplémentaires facturés aux patients, les grèves, la surutilisation des installations et les longues listes d'attente des hôpitaux étaient autant de symptômes d'une insuffisance de fonds généralisée. Ils ont signalé, enfin, que les dépenses au chapitre de la santé étaient supérieures à 9 % du PNB aux États-Unis tandis qu'au Canada, elles traînaient de l'arrière par une marge atteignant au moins 2 points de pourcentage.

Bien que ces comparaisons portant sur les dépenses ne prouvent pas que le financement des soins de santé soit insuffisant au Canada, les groupes intéressés s'en servent pour étayer leurs revendications lors des négociations sur les niveaux de traitement. D'autres mesures comparatives sont utilisées plus directement. Le taux de croissance du revenu des médecins, par exemple, est comparé au taux d'augmentation des prix à la consommation ou à celui des salaires en général; les revenus des médecins d'une province sont comparés à ceux d'autres provinces ou à ceux d'autres catégories de professionnels[24]. Les comparaisons de ce genre portent généralement sur les années récentes et ne reflètent donc pas des tendances à long terme. Bien que le revenu des médecins ait visiblement baissé par rapport à celui de certains autres professionnels au début des années 70, il a de nouveau augmenté ces dernières années, et se compare actuellement très bien en regard de la situation qui prévalait au début des années 60, soit à l'époque de la mise en œuvre des programmes fédéraux-provinciaux dans le domaine de l'assurance-maladie (graphique 7-3).

À l'échelon provincial, les tendances sont les mêmes qu'à l'échelon national. Le revenu des médecins est supérieur actuellement à celui des autres professions libérales dans la plupart des provinces. Il n'est pas aussi élevé qu'au début des années 70, mais l'est plus qu'au début des années 60. Il est bon de noter qu'en 1978, l'écart entre les gains des médecins et ceux des membres des autres professions libérales dans les provinces de l'Atlantique était bien supérieur à la moyenne nationale. Par contre, les gains des médecins en Saskatchewan et en Alberta se situaient au-dessous de la moyenne (voir le tableau D-11).

En comparant, d'une part, la position relative des médecins au chapitre des revenus et, d'autre part, les différences entre les provinces dans le volume de services dispensés et dans le revenu des médecins (voir les tableaux D-9, D-10 et D-11), on en arrive à la conclusion que les médecins de la Saskatchewan sont moins payés sur deux plans, c'est-à-dire par rapport aux membres des autres professions libérales et en regard du volume de services qu'ils produisent. Les médecins de la Nouvelle-Écosse, par contre, sont payés plus sur les deux plans. Dans d'autres provinces, la relation n'est pas aussi nette. Les médecins de Terre-Neuve, par exemple, sont près de la moyenne nationale pour ce qui est de leur revenu par rapport à celui des autres professions, mais sont moins payés en regard du volume de services dispensés.

Si l'on voulait diminuer les disparités entre les provinces dans le niveau des services médicaux et hospitaliers en cherchant à augmenter le nombre de médecins exerçant la médecine dans certaines des provinces à faible revenu, il faudrait veiller à assurer une meilleure correspondance entre le barème d'honoraires des médecins et le volume de services dispensés, de manière à fournir le stimulant voulu. Le paiement d'honoraires supplémentaires pourrait se justifier dans les provinces où les médecins sont actuellement payés au-dessous du niveau national, en particulier si leur niveau de revenu relatif est également inférieur à la moyenne. On pourrait accentuer l'effet de ces primes incitatives en favorisant de nouvelles installations pour l'enseignement médical ou en agrandissant les installations existantes. Une telle mesure, combinée à une expansion des installations hospitalières, devrait amener un accroissement des services médicaux offerts et une amélioration de l'accès aux services de santé en général, tout en contribuant à atténuer plus rapidement les disparités interprovinciales.

Le relèvement du niveau des services médicaux et hospitaliers dans les régions à faible revenu comporterait certains coûts. En l'absence de rajustements compensatoires dans les autres provinces, le reste du pays se verrait imposer un fardeau supplémentaire. Ni l'un ni l'autre de ces rajustements ne présenterait un grand intérêt, cependant, si le seul objectif du financement fédéral-provincial du programme d'assurance-maladie était d'assurer un niveau minimal d'accès aux services de santé dans toutes les provinces. Un tel seuil a déjà été atteint dans la plupart sinon dans l'ensemble des provinces au cours des deux dernières décennies. Ces politiques revêtiraient par contre une toute autre importance si l'on voulait assurer une plus grande uniformité dans le niveau des services au Canada.

Conclusions

Comme notre analyse a permis de le démontrer, les programmes fédéraux-provinciaux au chapitre de l'assurance-maladie ont facilité aux Canadiens de toutes les provinces l'accès aux services de santé. Bien que certains des grands objectifs aient été atteints, notamment l'accessibilité des services pour tous et la protection universelle, l'espoir que l'on avait

au départ d'instaurer des services de santé répondant à des normes nationales ne s'est pas encore concrétisé. En effet, des différences considérables persistent encore dans les services hospitaliers et médicaux offerts dans les diverses provinces. Il est certes concevable que l'on puisse rendre les soins de santé plus uniformes dans toutes les régions du pays mais, à l'heure actuelle, nul ne saurait dire quel niveau de service serait optimal. Par exemple, serait-il vraiment avantageux de relever la norme de service dans certaines provinces à faible revenu au niveau de celle des provinces où le revenu est plus élevé ? Les Canadiens bénéficieraient-ils davantage de soins médicaux plus intensifs ou d'un meilleur accès aux soins de santé complémentaires ? Ce manque de précision découle, d'une part, de l'insuffisance de nos connaissances actuelles et, d'autre part, d'un simple manque de données statistiques, notamment dans le domaine des soins de santé complémentaires.

Malgré cette insuffisance de renseignements, nous démontrons dans notre analyse statistique que les écarts entre les provinces dans le coût des services hospitaliers proviennent en partie des différences observées dans la répartition de la population par groupes d'âge. Ce facteur revêt une grande importance au niveau des coûts car, à l'échelon provincial, il influe directement sur les taux d'admission et sur la durée de l'hospitalisation. La structure d'âge de la population contribue à abaisser les frais de fonctionnement des hôpitaux à Terre-Neuve, au Québec et en Alberta (ces provinces ayant une population plus jeune), et à les élever en Île-du-Prince-Édouard, au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique (où la population est plus âgée). Ces différences démographiques entre les provinces interviennent pour une part considérable de la variation interprovinciale dans le coût de fonctionnement des hôpitaux, mais les accords actuels sur le FPE n'en tiennent aucunement compte. À cet égard, des ajustements pourraient être apportés aux modalités de financement sans qu'il en résulte une augmentation du coût du programme national d'assurance-maladie.

8 La Loi sur les accords fiscaux et la politique de stabilisation économique au cours des années 80

Comme l'ont toujours souligné les autorités fédérales et provinciales, l'un des aspects primordiaux des relations intergouvernementales dans un régime fédéral tel que le nôtre est la collaboration entre les deux paliers de gouvernement dans tous les secteurs de la politique économique. Cette observation vaut tout particulièrement pour la politique de stabilisation économique, où les rôles des instances fédérales et provinciales sont étroitement reliés.

L'examen des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces soulève trois questions principales en rapport avec la politique de stabilisation. La première concerne les raisons qui pourraient justifier la participation des provinces à la politique de stabilisation et la collaboration fédérale-provinciale dans ce domaine. La seconde a trait à la portée et aux limites de cette collaboration sur le double plan de l'échange de renseignements et du partage des objectifs de la politique de stabilisation. La troisième porte sur l'interdépendance réelle des accords fiscaux et de la politique de stabilisation, en regard notamment de la sensibilité des budgets provinciaux au cycle économique et des répercussions sur la stabilité économique de la croissance relative du secteur provincial par rapport au secteur fédéral. Ce dernier aspect amène à considérer la question suivante : la croissance du secteur provincial a-t-elle réduit l'efficacité des mesures de stabilisation ? Enfin, on peut se demander aussi si les nouveaux accords fiscaux devraient chercher à atténuer l'effet des variations cycliques de l'activité économique sur les budgets provinciaux en vue d'augmenter la stabilité économique.

La politique de stabilisation

Avant d'envisager ces trois questions, il faut se pencher sur un point beaucoup plus fondamental : la politique de stabilisation a-t-elle encore de l'importance à l'heure actuelle et, dans l'affirmative, comment pourrait-on en augmenter l'efficacité dans les années 80 ? Il y a une dizaine d'années, ou même cinq ans à peine, cette question ne se serait pas posée. On prenait pour acquis qu'un vaste éventail de mesures budgétaires et monétaires pouvait et devait être employé pour assurer une croissance raisonnablement soutenue de la production et de l'emploi dans le cadre d'une stabilité relative des prix. Cette position traditionnelle a été sérieusement contestée depuis lors par plusieurs économistes, à la suite de la longue période de croissance lente, de chômage élevé et d'inflation galopante qu'a connue l'économie, trois facteurs considérés comme autant de preuves de l'échec de la politique de stabilisation.

Comme on l'a déjà signalé, la politique de stabilisation s'appuie sur toute une série de mesures budgétaires et monétaires dans le but d'assurer une croissance maximale de la production et de l'emploi qui soit compatible avec des prix stables. Le niveau de croissance de la production et de l'emploi que l'on vise à atteindre dépend d'un certain nombre de facteurs : la structure des marchés de la main-d'œuvre, des capitaux et des produits, l'intensité des pressions inflationnistes, l'importance accordée aux coûts sociaux de l'inflation et du chômage et l'existence ou l'absence d'autres politiques complémentaires visant, par exemple, à réduire les coûts, à augmenter la productivité ou à contrôler les prix et les salaires. Le Conseil économique a déjà abordé en détail, dans plusieurs de ses récents Exposés annuels, un certain nombre de questions reliées à la réalisation des objectifs de la politique de stabilisation. Essentiellement, l'objectif premier de la politique de stabilisation au cours des dernières années a été de faire contrepoids aux forces intérieures ou internationales qui, à court terme, avaient tendance à propulser le taux de chômage bien au-delà ou en deçà des niveaux jugés acceptables dans les conditions économiques du moment au Canada et à l'étranger.

Bien que la politique de stabilisation au Canada relève du fédéral, elle est sensible non seulement aux mesures adoptées par le gouvernement central mais également à celles prises par les gouvernements provinciaux. S'il est nécessaire de se pencher sur la

façon dont les deux paliers de gouvernement se partagent ces responsabilités, c'est que les mesures budgétaires ou monétaires peuvent avoir des effets très importants sur l'emploi et le revenu, même à court terme. Les modifications apportées à l'impôt, aux dépenses, aux taux d'intérêt ou au taux de change peuvent avoir des effets multiplicateurs considérables sur le niveau de l'activité économique et les prix au cours d'une période de six mois à deux ans suivant leur adoption.

Bien que l'évolution de l'économie au cours des dernières années ait été loin d'être satisfaisante, il faut reconnaître qu'elle aurait pu être encore moins bonne en l'absence de mesures visant à soutenir la production et l'emploi et à freiner l'inflation. Il va sans dire que les mécanismes automatiques que renferment les régimes d'imposition et de dépenses ont contribué dans une large mesure à assurer un certain degré de stabilité; c'est notamment le cas du régime d'assurance-chômage qui, grâce à son caractère anticyclique, a opéré de manière à soutenir les revenus et la demande durant les périodes de faible croissance économique.

Nous restons convaincus, cependant, qu'il est encore possible d'améliorer sensiblement le recours aux mesures discrétionnaires pour assurer la stabilité économique. Il importe tout d'abord d'éviter un retour à l'activisme budgétaire et monétaire excessif des années 60 et du début des années 70. Cela ne veut pas dire qu'il faille favoriser une politique de stabilisation passive; mais on pourrait s'orienter vers une politique plus prudente, qui tienne mieux compte des décalages, de l'incertitude, des rigidités et des contraintes qui agissent sur l'affectation et la répartition des ressources dans l'économie. On pourrait également améliorer l'efficacité des mesures discrétionnaires de stabilisation économique en comprenant mieux la portée et les limites de la collaboration fédérale-provinciale au niveau de la mise en œuvre de ces mesures. D'ailleurs, cette collaboration doit porter essentiellement sur les mesures de stabilisation budgétaires, puisque la politique monétaire relève exclusivement du fédéral.

Les raisons à l'appui de la collaboration fédérale-provinciale en matière de politique de stabilisation

Autant en théorie qu'en pratique, la participation des provinces à la stabilisation économique est un fait reconnu à l'heure actuelle parmi les responsables de la formulation des politiques au Canada. Le Conseil avait fortement préconisé un tel rôle pour les provinces dans son rapport de 1977 intitulé *Vivre ensemble*[1], et il maintient toujours ce point de vue.

Les provinces occupent dorénavant une place dominante dans le secteur public qui, lui-même, joue un rôle prépondérant au sein de l'économie. Les recettes des gouvernements provinciaux provenant de leurs propres assiettes d'imposition représentaient 15,1 % du PNB en 1980, contre 17,0 % dans le cas du gouvernement fédéral; cependant, après transferts intergouvernementaux, les recettes des provinces s'élevaient à 19,8 % du PNB, contre seulement 12,7 % dans le cas du fédéral. Les provinces sont également à l'origine d'environ 75 % des investissements publics et elles exercent une influence déterminante sur un pourcentage élevé des investissements effectués par les municipalités, les établissements d'enseignement, de santé et de services sociaux et les sociétés d'État provinciales. Les budgets des provinces ont donc inévitablement une influence considérable sur l'évolution à court terme de l'économie, tant à l'échelon national que régional, que cette influence soit ou non voulue. Il est par conséquent souhaitable que les provinces tiennent pleinement compte des exigences de la politique de stabilisation lorsqu'elles formulent leurs mesures budgétaires.

En principe, nous estimons que la collaboration entre les provinces et le gouvernement fédéral dans le domaine de la politique de stabilisation budgétaire est tout aussi importante pour l'économie que la collaboration entre la Banque du Canada et le ministère fédéral des Finances sur le plan de la gestion de la demande globale. Il y a deux points importants qu'il faut mentionner à ce sujet.

Premièrement, étant donné la place occupée par les gouvernements provinciaux dans le secteur public, il est évident que la nécessité d'ajuster les interventions des provinces à la politique de stabilisation nationale est proportionnelle à la menace que fait planer sur la stabilité économique la conjoncture au Canada et à l'étranger. Si l'on agit de manière à ce que les instruments de la politique monétaire et budgétaire du gouvernement fédéral supportent à eux seuls le poids de la stabilisation économique, on court le risque d'acculer l'économie à l'un des deux dangers suivants. D'une part, pour atteindre la stabilité recherchée, le gouvernement fédéral pourrait être amené à apporter des changements beaucoup plus importants au niveau des dépenses, des taux d'intérêt, du taux de change ou des impôts que si les politiques des deux paliers de gouvernement s'appuyaient mutuellement. On courrait alors le risque que ces mesures plus énergiques aient des retombées sérieuses sur la croissance économique, l'efficience et l'équité de la répartition des revenus. D'autre part, et ce risque est tout aussi grave, le

gouvernement fédéral pourrait s'inquiéter précisément des conséquences économiques et politiques néfastes de son intervention et ne prendre que des demi-mesures, insuffisantes pour atteindre les objectifs de la politique de stabilisation.

Deuxièmement, il est tout aussi évident que les mesures de stabilisation provinciales ont un rôle important à jouer lorsque des régions particulières sont aux prises avec des difficultés économiques, notamment dans les situations où les instruments dont dispose le gouvernement fédéral pour contrecarrer certains des effets régionaux s'avèrent limités. La pertinence de cette observation est fondée sur plusieurs raisons : les fluctuations régionales attribuables au cycle économique sont de nature très diverse; la fréquence des perturbations de la demande d'origine proprement provinciale est élevée et bien établie; une différenciation régionale explicite du budget fédéral se révélerait économiquement coûteuse et politiquement difficile à concevoir et à mettre en œuvre à l'échelle exigée pour faire face aux crises régionales.

La portée et les limites de la collaboration fédérale-provinciale en matière de politique de stabilisation

Comme on l'a déjà précisé, la participation provinciale à l'effort de stabilisation régionale et nationale est une notion bien acceptée à l'heure actuelle au Canada, autant en théorie que dans la pratique. Cependant, étant donné la nature fortement interactive des relations économiques au sein de la fédération canadienne, il est tout aussi vital que les deux paliers de gouvernement travaillent en collaboration, et non isolément. C'est sur ce point qu'insistait la Commission royale d'enquête sur la fiscalité [la Commission Carter] dans son *Rapport* publié en 1966[2]; cette conclusion fut d'ailleurs reprise dans le rapport de 1977 du Conseil économique, intitulé *Vivre ensemble*.

La nature de cette collaboration dans le domaine de la politique de stabilisation n'est pas toujours bien comprise. Elle peut, en fait, porter sur l'une des deux (ou sur les deux) composantes essentielles du processus d'élaboration des politiques, à savoir l'échange de données économiques sur lesquelles s'appuient les décisions et la mise en œuvre de plans d'action concertés pour atteindre des objectifs communs.

Évidemment, pour en arriver à une politique de stabilisation concertée, il faut qu'il y ait au moins un partage des renseignements disponibles entre les deux paliers de gouvernement sur la tenue passée, présente et prévue de l'économie, et un échange de points de vue sur les objectifs de la politique de stabilisation et sur les mesures budgétaires et monétaires les mieux appropriées pour atteindre ces objectifs. Sur ce plan, des progrès importants ont été réalisés au cours des dernières années. Les conférences fédérales-provinciales annuelles sur les perspectives économiques, les priorités budgétaires et les politiques d'emprunt ne sont que le point culminant d'échanges ininterrompus de points de vue et de renseignements durant l'année entre la Banque du Canada et les ministères des Finances des deux paliers de gouvernement. Ce processus profite grandement au gouvernement fédéral et aux provinces et il vaut certainement la peine d'être maintenu dans l'avenir.

Ces échanges, toutefois, ne garantissent nullement que l'on s'accordera sur les objectifs de la politique de stabilisation et sur la meilleure façon de les atteindre, ce qui constitue le deuxième volet de la collaboration entre les deux paliers de gouvernement. L'échange de renseignements et de points de vue peut aider à harmoniser dans une certaine mesure les objectifs et les moyens prévus pour les atteindre, mais il ne peut empêcher que surviennent à l'occasion des divergences d'opinions entre les onze gouvernements intéressés au sujet de la politique budgétaire à adopter ou de l'importance à accorder à diverses mesures. À moins d'être prêt à renier l'esprit du fédéralisme canadien en autorisant le gouvernement fédéral à forcer ou à inciter les gouvernements provinciaux à suivre les mesures de stabilisation qu'il estime appropriées, ce qui a déjà été suggéré, il est inévitable que le gouvernement fédéral et au moins quelques-unes des provinces aient des divergences de vues sur l'orientation de la politique budgétaire. S'il est bien entendu souhaitable de parvenir à la plus grande harmonie possible entre les politiques de stabilisation menées par les deux niveaux de gouvernement, il est aussi vrai que les divergences qui traduisent une certaine diversité régionale peuvent être justifiées et que, de toute façon, elles sont choses courantes dans un régime fédéral. Nous serions d'ailleurs fermement opposés à l'adoption de mesures visant à inciter les provinces à suivre une politique de stabilisation conçue uniquement par le gouvernement fédéral.

Les accords fiscaux et la politique de stabilisation

Les discussions préparatoires au renouvellement des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces ont traditionnellement débouché sur une analyse de la politique de stabilisation, en raison notamment de deux facteurs. Tout d'abord, on a

craint depuis longtemps, du moins depuis la publication du rapport de la Commission Carter, que la croissance rapide du secteur provincial et le recours de plus en plus étendu aux mesures d'imposition directe, elles-mêmes très sensibles aux variations du revenu, ne deviennent des éléments déstabilisants dans l'éventualité où les provinces tenteraient d'équilibrer leurs budgets sans égard aux impératifs de la stabilisation économique. On a craint en particulier qu'en période de récession économique, les provinces n'essaient de compenser la baisse de leurs recettes en réduisant les dépenses, en augmentant les impôts ou en combinant ces deux mesures, ce qui ne ferait qu'aggraver le ralentissement économique en diminuant le revenu disponible et la demande de biens et services. Inversement, on a craint que, lors des périodes d'expansion économique, la politique budgétaire des provinces ne stimule une croissance déjà excessive. Advenant que la politique budgétaire des provinces corresponde à ce modèle, le gouvernement fédéral serait alors forcé de fournir un effort de stabilisation plus grand, augmentant d'autant le risque des retombées négatives dont on a déjà parlé.

Même si on reconnaît à l'heure actuelle que, tout compte fait, la politique fiscale des provinces n'a pas été un facteur de déstabilisation, on s'est montré préoccupé par un autre aspect de l'interdépendance des accords fiscaux et de la politique de stabilisation. On craint en effet que les régimes d'impôts et de transferts ne limitent la portée de la collaboration des gouvernements provinciaux au processus de stabilisation et n'influent en particulier sur la mesure dans laquelle ceux-ci seraient disposés à augmenter leur déficit en période de récession prolongée en raison des coûts d'emprunt élevés qu'ils devraient assumer. Là encore, du moins depuis la publication du rapport de la Commission Carter, beaucoup de propositions ont été faites pour alléger le fardeau de la dette qu'auraient à supporter les provinces dans une période de récession prolongée. L'une de ces propositions, faite par la Commission Carter elle-même, suggérait de neutraliser les répercussions des fluctuations cycliques sur les recettes des provinces et, en particulier, d'alléger le fardeau du financement des déficits provinciaux lors des périodes de récession en augmentant les transferts fédéraux-provinciaux en période de récession et en les diminuant en période de croissance excessive. Un autre type de proposition envisage un arrangement fédéral-provincial aux termes duquel les provinces seraient autorisées à émettre des obligations au taux d'intérêt *fédéral* inférieur, jusqu'à concurrence d'un montant maximal déterminé en fonction de l'état de l'économie.

Les études commandées par le Conseil sur les répercussions de la politique de stabilisation depuis 1939 permettent de tirer un certain nombre de conclusions à l'égard de ces propositions[9]. Tout d'abord, il est évident qu'en fin de compte, les mécanismes d'ajustement automatique incorporés au régime budgétaire fédéral depuis 1939 ont aidé à accroître la stabilité de l'économie. Il est vrai également que l'importance relative des dépenses fédérales pour des biens et services – en regard des transferts versés aux autres paliers de gouvernement, aux entreprises, aux familles et aux personnes – a diminué en proportion du PNB depuis 1955. De plus, il s'est produit un important transfert de recettes du gouvernement fédéral aux provinces par le mécanisme de la cession de points d'impôt. Ces changements, toutefois, ont été plus que contrebalancés par deux facteurs importants. Ainsi, il y a eu croissance du taux marginal de l'impôt fédéral, en raison de l'augmentation des revenus monétaires et de la progressivité du régime d'impôt sur le revenu (nonobstant l'indexation); en période de récession et de contraction des revenus, ceci a pour effet de diminuer considérablement les impôts fédéraux, ce qui permet de soutenir la demande dans l'économie. Le second facteur a trait aux révisions apportées en 1971 à la Loi sur l'assurance-chômage; celles-ci ont eu pour effet d'augmenter sensiblement l'importance des transferts aux chômeurs en période de récession, ce qui a également contribué à soutenir l'économie. En outre, l'importance des dépenses fédérales *totales* en proportion du PNB s'est accrue considérablement à la suite de l'augmentation des transferts versés non seulement aux autres paliers de gouvernement mais aussi aux personnes par l'intermédiaire de programmes tels que les pensions de vieillesse, les allocations familiales et, bien entendu, l'assurance-chômage. Ces transferts ont ajouté un élément de stabilité à l'économie, en diminuant la nécessité de recourir à de nouvelles mesures fiscales discrétionnaires pour faire contrepoids aux fluctuations du secteur privé.

Une deuxième conclusion qui se dégage de notre analyse est que, contrairement aux craintes exprimées, l'augmentation relative de l'importance des budgets provinciaux et leur dépendance accrue à l'égard des impôts directs ont presque sûrement contribué à la stabilité de l'économie et ont évité au gouvernement fédéral d'avoir à prendre des mesures discrétionnaires beaucoup plus fortes pour atteindre ce but. Ces résultats s'expliquent en partie par le fait que le secteur provincial s'est développé dans une large mesure aux dépens du secteur privé, plutôt qu'aux dépens du secteur fédéral, ce qui a diminué les répercussions sur l'ensemble de l'économie des fluctuations cycliques du secteur privé. De plus, il semble que la politique budgétaire des provinces au cours des quinze dernières années n'ait pas été « à l'encontre » des mesures de stabilisation fédérales,

comme certains le redoutaient, mais que dans l'ensemble elle a plutôt contribué à les soutenir.

Il découle de ces conclusions que tout nouveau transfert de responsabilité fiscale du gouvernement fédéral aux provinces n'aurait vraisemblablement que des répercussions minimales sur la politique de stabilisation, d'autant plus que ce type de transferts servirait probablement à financer des dépenses que l'on ne fait généralement pas varier à des fins de stabilisation, par exemple les dépenses consacrées à l'enseignement postsecondaire et aux services de santé. Pour diverses raisons, on peut ou non souhaiter une plus grande décentralisation fiscale, mais cette question déborde notre propos. Nous pouvons affirmer toutefois que celle-ci ne saurait être rejetée sous prétexte qu'elle diminuerait l'efficacité de la politique de stabilisation.

Si l'on se penche sur un autre aspect de la question, celui du lien entre la fluctuation automatique des recettes provinciales en fonction des variations du cycle économique et le rôle joué dans l'ensemble par les provinces en regard de la politique de stabilisation, une autre constatation se dégage clairement. Grâce essentiellement à l'effet compensateur du programme fédéral d'assurance-chômage, les budgets provinciaux sont de deux à trois fois moins sensibles que le budget fédéral aux fluctuations cycliques. Selon les calculs effectués à l'aide du modèle économétrique CANDIDE du Conseil, une diminution d'un dollar du produit national brut attribuable à une réduction de la demande globale coûte au gouvernement fédéral de 25 à 30 cents sous la forme d'une baisse des recettes et d'une augmentation des dépenses au chapitre des transferts, en raison des mécanismes automatiques incorporés au régime budgétaire du gouvernement central. De ce montant, entre 11 et 14 cents sont imputables à l'augmentation des prestations d'assurance-chômage. Par contre, dans les mêmes conditions, une diminution d'un dollar du PNB ne coûte aux provinces réunies qu'environ 10 cents. Une fluctuation de même ordre mais en sens inverse se produit lorsqu'il y a expansion de l'activité économique. On doit donc se féliciter du fait que la position budgétaire des provinces soit moins sensible aux diverses phases du cycle économique. Tout en apportant un soutien constructif à la politique de stabilisation, les provinces ont, en raison des fluctuations moins importantes de leurs budgets, moins besoin de contracter des emprunts coûteux en période de récession et sont moins tentées d'accroître anormalement leurs dépenses en période de forte croissance économique.

Bien qu'il serait possible, comme le proposait la Commission Carter, d'accroître le caractère anticyclique des transferts fédéraux aux provinces, il faudrait que le gouvernement fédéral offre à celles-ci une forme quelconque de compensation si elles devaient être amenées à prendre une part plus active à la politique de stabilisation. L'adoption d'une telle proposition aurait toutefois pour effet de rendre les budgets provinciaux encore plus stables et le budget fédéral plus instable que ce n'est le cas à l'heure actuelle. Nous ne sommes pas convaincus que le coût de ce type de mesure soit justifié. Les budgets provinciaux sont peu sensibles aux variations du cycle économique et nous ne disposons pas de preuves à l'effet que les coûts d'emprunt empêchent réellement les provinces d'accepter un déficit cyclique; il ne semble donc pas urgent d'accentuer le caractère anticyclique des transferts fédéraux aux provinces. En outre, même si une telle approche devait permettre aux provinces d'être plus actives en matière de politique de stabilisation, la sensibilité accrue du budget fédéral pourrait amener le gouvernement central à hésiter davantage avant d'adopter les mesures de stabilisation requises par les circonstances, en raison de la difficulté d'établir que les avantages découlant d'une plus grande stabilité sont supérieurs au coût économique et politique de ces mesures. Enfin, nous craignons qu'un régime de ce genre n'entraîne des conflits interminables entre les diverses instances gouvernementales. Ainsi, les gouvernements devraient s'entendre chaque année sur l'importance des variations cycliques, sur les montants à transférer aux provinces, sur les sommes que celles-ci devraient retourner ultérieurement au Trésor fédéral, ainsi que sur les modalités qui pourraient être imposées aux initiatives adoptées par les provinces en échange des fonds reçus.

Notre opinion au sujet des propositions visant à autoriser les provinces à émettre des obligations au taux d'intérêt fédéral jusqu'à concurrence de montants déterminés à l'avance lors des périodes de récession est similaire à celle que nous avons exprimée à l'endroit des propositions de la Commission Carter. Une telle mesure n'influerait que marginalement sur la propension des gouvernements provinciaux à accepter des déficits en période de récession et elle comporterait les mêmes risques de conflits intergouvernementaux.

Conclusions

Les observations précédentes concernant les répercussions des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces sur la politique de stabilisation nous amènent à formuler deux conclu-

sions. Premièrement, en dépit des inquiétudes qui ont été exprimées, nous sommes d'avis que l'efficacité de la politique de stabilisation et la taille relative des administrations fédérale et provinciales sont en grande partie des questions dissociées. Deuxièmement, les niveaux comparatifs de sensibilité des budgets du gouvernement fédéral et des provinces au cycle économique et la contribution de chaque palier de gouvernement à la politique de stabilisation nous semblent satisfaisants à l'heure actuelle. Les avantages de la stabilité accrue qui pourrait découler de nouveaux accords fiscaux ou financiers visant à diminuer la réticence des provinces à emprunter en période de récession et, par conséquent, à les inciter à soutenir plus activement la politique de stabilisation nationale nous semblent trop minces en regard des coûts institutionnels que de tels arrangements pourraient comporter.

9 Les accords de perception fiscale et les objectifs d'harmonisation fiscale et budgétaire

Les données du problème

Dans le chapitre 3, consacré aux principes de la péréquation, nous avons souligné l'importance de la notion d'« avantages fiscaux nets », définis comme étant la différence entre les avantages que retire un résidant des activités budgétaires provinciales et ce qu'elles lui coûtent. Nous avons montré également qu'il était indispensable de procéder à la péréquation des avantages fiscaux nets pour assurer une affectation efficiente des ressources au pays. Cet objectif, qui vise en fait une « harmonisation fiscale », n'est pas facile à atteindre dans un État fédéral.

Le présent chapitre porte sur l'un des principaux éléments qui déterminent le niveau des avantages fiscaux nets dans chaque province, soit les impôts. Certains pourraient nier l'importance de cette question, en faisant valoir qu'il est toujours possible, quelles que soient les caractéristiques des régimes fiscaux des provinces, d'établir un mode de péréquation qui en atténue considérablement les effets négatifs sur l'affectation des ressources financières. Cette affirmation se trouve être en partie exacte et on peut en tirer une conclusion importante : le régime de péréquation constitue un outil d'harmonisation important.

Cependant, en raison du pouvoir de décision dont disposent les provinces en matière fiscale, il n'est peut-être pas souhaitable ou même possible de s'en remettre exclusivement à un régime de transferts intergouvernementaux pour réaliser l'harmonisation fiscale. Le raisonnement à l'appui de ce point de vue peut être développé brièvement. En premier lieu, l'ordre de grandeur des montants de péréquation est fonction des politiques établies par les gouvernements provinciaux. Pour prendre un exemple manifeste, si aucune province n'imposait le revenu des sociétés (en d'autres termes si chaque province fixait à zéro son taux d'imposition du revenu des sociétés), il n'y aurait plus lieu de faire la péréquation de cette catégorie de recettes. Pour cette raison, on peut soutenir que la meilleure façon de réaliser l'harmonisation fiscale et de parvenir aux objectifs d'équité et d'efficience est de recourir à un ensemble de politiques comprenant notamment des mesures de coordination fiscale, un régime de péréquation ainsi que divers programmes de subventions conditionnelles et inconditionnelles.

En deuxième lieu, les provinces ne cherchent pas forcément à atteindre des objectifs qui soient parfaitement compatibles avec l'objectif « global » d'harmonisation fiscale. Ce point revêt une assez grande importance. Tel que souligné dans les chapitres antérieurs, les provinces peuvent adopter des politiques divergentes en matière de redistribution du revenu, ce qui risque de compromettre la poursuite de l'objectif d'efficience économique. Les initiatives des gouvernements provinciaux en vue de stimuler le développement économique peuvent également être à l'origine de certaines difficultés. Bien que les provinces aient un rôle important à jouer dans ce domaine, on est en droit de s'inquiéter lorsque les politiques de l'une d'entre elles ont pour effet d'attirer sur son territoire les résidants et les capitaux d'autres provinces. En effet, celles-ci pourraient se sentir obligées d'adopter des mesures visant à neutraliser ces effets afin de protéger leurs propres intérêts; les possibilités qui s'offrent aux provinces à cet égard dépendent en grande partie de leur capacité financière relative. La question est donc de savoir quel degré raisonnable d'autonomie les gouvernements provinciaux seraient prêts à céder pour bénéficier des avantages économiques qui peuvent découler de l'union économique canadienne.

La troisième raison pour laquelle il ne serait peut-être ni souhaitable ni possible de ne compter que sur les transferts intergouvernementaux pour parvenir à l'harmonisation fiscale fait appel à des considérations fondamentales touchant au traitement fiscal des personnes et des entreprises dans un État fédéral. Deux types de problèmes se posent ici.

Premièrement, beaucoup d'entreprises et de particuliers retirent des revenus de plusieurs provinces dans le cadre des activités économiques qu'ils

poursuivent. En règle générale, les provinces peuvent imposer toutes les activités économiques qui se déroulent sur leur territoire. Dans ces conditions, il peut arriver que certains types de revenus soient imposés plus d'une fois ou échappent complètement à l'imposition, ce qui va à l'encontre des principes d'efficience et d'équité.

Les problèmes de ce type, qui surviennent dans les États fédéraux, se retrouvent également en fiscalité internationale. Dans plusieurs cas, des pays ont signé des conventions fiscales bilatérales afin d'éliminer les distorsions importantes qui résultent d'une double imposition. En outre, ces conventions internationales interdisent souvent aux pays signataires de lever des impôts qui défavorisent explicitement les non-résidants.

Le deuxième type de problèmes provient du fait que le gouvernement fédéral et les provinces se partagent plusieurs champs fiscaux. En effet, une collaboration plus étroite entre les deux paliers de gouvernement quant à la nature et à la forme de ces impôts permettrait de réaliser d'importantes économies à la fois sur le plan des frais administratifs encourus par les gouvernements et au niveau des coûts assumés par les contribuables pour se conformer aux règles fiscales. Là encore, on peut aborder ces problèmes en essayant de définir un compromis raisonnable entre la perte d'autonomie des provinces et les avantages d'une plus grande collaboration.

À l'heure actuelle, les provinces canadiennes ont recours à une vaste gamme d'impôts et à d'autres mesures fiscales pour percevoir les recettes nécessaires à la poursuite de leurs objectifs économiques et sociaux. Les accords de perception fiscale entre le gouvernement fédéral et les provinces, qui font l'objet de la partie III de la Loi sur les accords fiscaux, traitent des sources importantes de recettes que constituent les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Ces deux champs sont occupés simultanément par les deux paliers de gouvernement.

L'essentiel de l'analyse qui suit ne porte que sur ces deux domaines fiscaux; il importe donc de signaler au préalable les inconvénients de notre approche. En ne tenant compte que de l'aspect fiscal, on passe sous silence les avantages procurés éventuellement par ces recettes; en limitant par ailleurs l'analyse aux impôts sur le revenu, on néglige le fardeau fiscal global supporté par les personnes et les entreprises d'une province, qui est déterminé par tous les impôts auxquels elles sont assujetties. Ceci a des conséquences quant au choix des critères qui peuvent nous permettre d'évaluer raisonnablement les accords de perception fiscale.

En résumé, voici quels sont les objectifs des accords de perception fiscale :

- L'harmonisation fiscale;
- La minimisation des frais d'administration et des coûts nécessaires pour se conformer aux règles fiscales;
- La suppression de la double imposition;
- La suppression des mesures fiscales discriminatoires.

Ces quatre objectifs doivent être évalués en regard de l'autonomie des gouvernements provinciaux dans la poursuite de leurs propres objectifs sociaux et économiques.

Bien que le chapitre soit principalement consacré aux questions fiscales, nous ne pouvons ignorer certains autres moyens d'intervention importants à la disposition des provinces, comme la réglementation, les politiques d'approvisionnements et les offices de mise en marché. Ces instruments, qui remplissent de nombreuses fonctions, peuvent également être employés pour influer sur la mobilité des biens, de la main-d'œuvre et des capitaux dans l'économie canadienne. Pour analyser convenablement la façon dont les provinces poursuivent leurs objectifs, il faut tenir compte de *tous* les outils dont elles disposent et voir comment ils peuvent être substitués les uns aux autres ou se compléter. Même si ces politiques s'inscrivent visiblement dans des domaines étrangers à la fiscalité, leurs répercussions éventuelles sur les objectifs d'un État fédéral font qu'elles constituent un élément qu'il importe de considérer dans la perspective de l'adoption d'un « code de conduite ». Cet aspect est d'ailleurs examiné plus loin.

Lorsqu'on aborde la question de l'harmonisation fiscale, il est également nécessaire de tenir compte, en raison de leur régime fiscal particulier, des nombreuses sociétés d'État provinciales et fédérales qui sont engagées dans des activités commerciales.

La section qui suit décrit les accords de perception fiscale actuels et retrace leur évolution. Les deux sections subséquentes évaluent les avantages et les inconvénients du présent régime, à la lumière des différends qui sont survenus récemment entre le gouvernement fédéral et les provinces. Notre démarche vise ici à déterminer quels sont les éléments des accords de perception fiscale qu'il vaudrait la peine de conserver et quels sont ceux qui demanderaient d'être améliorés. Ces sections sont suivies d'une analyse du traitement fiscal réservé aux sociétés d'État fédérales et provinciales.

Les accords de perception fiscale

Le gouvernement fédéral et les provinces recourent à une gamme étendue d'instruments fiscaux tels que les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, les taxes de vente au niveau du fabricant et

au détail et les taxes d'accise prélevées spécifiquement sur certains biens tels que le tabac, l'alcool et l'essence. L'importance relative de ces diverses mesures de taxation a varié au fil des années. À l'heure actuelle, au Canada comme dans la plupart des autres pays fédéraux, les impôts sur le revenu assument un rôle prépondérant, à la fois comme source de recettes fiscales des gouvernements et comme instruments de politique économique et sociale.

Lorsque plusieurs paliers de gouvernement ont le pouvoir de prélever des impôts, deux types de problèmes risquent de se poser. Tout d'abord, deux paliers de gouvernement peuvent exploiter la même assiette fiscale, comme dans le cas des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés au Canada. En coordonnant leurs efforts en vue de parvenir à une définition commune de l'assiette fiscale et de réaliser des économies sur le plan de la perception des impôts et de l'administration du régime, les gouvernements peuvent accroître l'efficience économique régionale et l'équité fiscale envers les contribuables; on peut par contre aboutir à une situation diamétralement opposée s'il y a un manque de coordination.

Le second problème provient du fait que les sociétés et les particuliers peuvent poursuivre des activités économiques qui relèvent de la compétence de plusieurs gouvernements et qui peuvent, par conséquent, être assujetties à l'impôt de plus d'une province. Les entreprises, par exemple, peuvent vendre des biens, fournir des services, avoir des installations de production et employer du personnel dans plusieurs provinces. Les personnes peuvent travailler et résider dans des provinces différentes ou décider d'aller travailler ou résider dans une nouvelle province en cours d'année. Généralement, on recourt à des règles d'attribution pour déterminer quels gouvernements ont un droit de perception et dans quelle mesure ils peuvent le faire.

Les accords de perception fiscale offrent une solution à ces deux problèmes touchant les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Le gouvernement fédéral offre à n'importe quel territoire ou province de percevoir l'un de ces impôts ou les deux, à condition que la province ou le territoire en question accepte certaines conditions concernant la définition de l'assiette fiscale, les règles d'attribution et le barème d'imposition.

Dispositions relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers

Le gouvernement fédéral perçoit et remet l'impôt provincial sur le revenu des particuliers aux provinces qui adoptent l'assiette fédérale pour cet impôt et qui choisissent un taux d'imposition unique, exprimé sous la forme d'un pourcentage constant de l'impôt fédéral de base. Le gouvernement fédéral prend à sa charge tous les frais d'administration et de perception et fait parvenir le montant des cotisations à la province. Cet accord est actuellement entériné par les deux territoires et toutes les provinces, à l'exception du Québec; en outre, tous les gouvernements se sont entendus pour que le lieu de résidence du contribuable au 31 décembre de l'année d'imposition détermine la province à laquelle celui-ci doit payer son impôt sur le revenu[1].

Depuis 1972, le gouvernement fédéral administre également certaines mesures fiscales provinciales, sous réserve des conditions étudiées ci-dessous; il prélève pour ce service une somme établie en fonction d'une échelle mobile. En vertu de ces arrangements, le gouvernement fédéral applique les crédits d'impôt, les abattements et les surtaxes stipulés par les provinces signataires. Les conditions imposées par le gouvernement fédéral, qui ne sont précisées dans aucun document officiel ou légal, ont pour objet d'empêcher l'adoption de dispositions qui seraient discriminatoires à l'endroit des résidants des autres provinces ou risqueraient de nuire au fonctionnement normal de l'union économique canadienne. Actuellement, la majorité des provinces se prévalent de cette possibilité en accordant des crédits, entre autres, pour les contributions versées à des partis politiques, les taxes de ventes et les impôts fonciers acquittés, l'augmentation du coût de la vie et les intérêts hypothécaires. Des crédits d'impôt sur les redevances payées sont accordés par les quatre provinces de l'Ouest; par ailleurs, ces provinces et l'Ontario offrent des réductions d'impôt sélectives. Le Nouveau-Brunswick a une surtaxe négative de 5,5 % de l'impôt provincial payable, alors que la Saskatchewan et la Colombie-Britannique imposent des surtaxes sur l'impôt provincial payable en sus d'un plafond spécifié. Le Québec, qui administre et perçoit ses propres impôts sur le revenu des particuliers, a toute latitude pour en déterminer l'assiette, le barème d'imposition ainsi que les crédits et abattements qui s'appliquent selon le cas.

Dispositions relatives à l'impôt sur le revenu des sociétés

L'administration centralisée de l'impôt sur le revenu des sociétés procède de façon semblable, mais la répartition du revenu imposable des sociétés entre les provinces est soumise à des règles plus complexes. Les provinces participantes utilisent la définition fédérale des bénéfices imposables et sont autorisées à établir un double barème d'imposition dont le taux inférieur s'applique aux entreprises admissibles à la déduction fédérale accordée aux petites entreprises. Là encore, le gouvernement fédéral prend à sa charge les coûts de perception et fait parvenir aux provinces les cotisations auxquelles elles ont droit.

Il y a deux facteurs qui dictent dans quelles circonstances et de quelle manière une entreprise est assujettie à l'impôt d'une province. Premièrement, le critère de « l'établissement permanent » permet de déterminer si une compagnie est imposable dans une province. Une compagnie est réputée avoir un établissement permanent dans une province si elle y a une place d'affaires fixe ou si elle y emploie des capitaux ou de la main-d'œuvre au-delà d'un certain niveau. Deuxièmement, lorsqu'une entreprise satisfait au critère de l'établissement permanent dans une province, l'assiette fiscale à laquelle est appliqué le taux de l'impôt provincial sur les sociétés est égale au produit du revenu imposable de cette entreprise multiplié par un facteur qui accorde un poids égal à la proportion des salaires versés par l'entreprise dans la province et à celle des revenus bruts qu'elle y a gagnés. En raison de la nature de leurs activités, des règles spéciales s'appliquent aux sociétés engagées dans le domaine des finances, des assurances et du transport.

Le gouvernement fédéral perçoit l'impôt sur les sociétés pour le compte de sept des dix provinces selon ces modalités. L'Alberta s'est retirée de l'accord en 1981, mais elle conserve pour l'instant les mêmes règles. Il se pourrait qu'elle adopte un nouveau régime fiscal pour les sociétés après consultation auprès des personnes et des entreprises intéressées. L'Ontario et le Québec, les deux autres provinces qui administrent leur propre régime d'imposition des sociétés, ont toujours conservé des définitions de l'assiette et des règles d'attribution conformes dans l'ensemble à celles des autres provinces.

Dans le cas de l'impôt des sociétés, comme dans celui de l'impôt sur le revenu des particuliers, le gouvernement fédéral administre moyennant une somme forfaitaire certains crédits et abattements d'impôts consentis par les provinces. À l'heure actuelle, le Manitoba et la Colombie-Britannique offrent des crédits pour les contributions versées à des partis politiques. La Colombie-Britannique offre également un crédit pour l'impôt sur les opérations forestières. La Saskatchewan et la Colombie-Britannique offrent un abattement pour les redevances payées. En outre, toutes les provinces signataires de l'accord, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, offrent une réduction de taux aux petites entreprises.

Historique de l'harmonisation fiscale

Le régime d'impôt sur le revenu que l'on vient de décrire exige une plus grande coordination que celui de beaucoup d'autres États fédéraux. Il est utile de retracer brièvement l'historique des arrangements survenus afin de mieux comprendre la nature des accords de perception fiscale ainsi que les facteurs qui ont influé sur leur évolution.

L'article 92(2) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique confère aux provinces le pouvoir de « taxation directe » dans leurs limites respectives. Selon les interprétations des tribunaux, ce pouvoir permet notamment de percevoir des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, de même que des droits de succession. L'article 91(3) donne au gouvernement fédéral l'accès à n'importe quel champ d'imposition. Les deux articles établissent ainsi la base d'une occupation commune du champ de l'impôt sur le revenu.

Dans les années 30, le gouvernement fédéral et les provinces percevaient des impôts sur le revenu des particuliers et sur les bénéfices des sociétés. Le régime manquait de coordination en ce sens que les gouvernements utilisaient différentes définitions de l'assiette, différents barèmes et différentes règles d'attribution. C'est l'un des facteurs, outre les graves problèmes financiers auxquels étaient confrontés tous les paliers de gouvernement au sortir de la Grande Dépression, qui incitèrent le gouvernement fédéral à instituer en 1937 une commission royale d'enquête pour réviser l'ensemble du régime fiscal[2].

La Commission condamna l'absence complète d'uniformité entre les provinces au niveau du fardeau fiscal imposé aux particuliers ainsi que les nombreuses mesures fiscales discriminatoires, comme les exonérations d'impôts sur les dividendes provenant d'entreprises dont le siège social était situé dans la province. Dans le domaine de l'impôt sur les sociétés, la Commission constata que les taux variaient selon le secteur industriel dans une même province et à l'intérieur du même secteur industriel, d'une province à l'autre. En raison de règles d'attribution différentes et contradictoires, les revenus des compagnies opérant dans plus d'une province faisaient souvent l'objet d'une double imposition.

La Commission estima que le manque de coordination et les mesures discriminatoires portaient gravement atteinte aux principes d'équité fiscale et d'efficience économique. En outre, elle conclut dans son rapport que le dédoublement des services de perception d'impôt augmentait forcément les coûts supportés par les gouvernements pour administrer le régime et ceux imposés aux contribuables qui devaient s'y conformer [volume II, p. 177]. On comprend donc que la Commission ait recommandé que les provinces se retirent complètement du domaine de l'impôt sur le revenu. Elle proposa que ces impôts soient perçus à l'échelon fédéral seulement, afin qu'il soit possible d'imposer des assiettes et des barèmes géographiquement uniformes. En échange, les provinces recevraient du gouvernement fédéral des subventions annuelles établies selon une norme nationale de façon à pouvoir soutenir un niveau moyen de dépenses sans avoir à imposer des taux

excessifs dans les champs fiscaux qu'elles continueraient à occuper. Outre ces subventions, chaque province recevrait 10 % du revenu net provenant des mines, des fonderies, de l'affinage des métaux et du raffinage du pétrole de la province.

L'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario rejetèrent lors d'une conférence fédérale-provinciale tenue en 1941 les recommandations de la commission royale d'enquête. La déclaration de la Deuxième Guerre mondiale eut cependant pour effet d'influencer profondément l'attitude des autorités fédérales et provinciales en regard notamment des nouveaux besoins de recettes du gouvernement canadien. Les provinces acceptèrent de se retirer temporairement des champs de l'impôt sur le revenu à la demande expresse du fédéral, en échange de quoi elles reçurent des transferts – ce qu'on a plus tard appelé la location de domaines fiscaux. Ce régime resta inchangé jusqu'à la signature d'un nouvel accord en 1947, et se poursuivit sous une forme légèrement modifiée dans le cadre des accords de 1952 et de 1957. On peut suivre cette évolution en examinant le tableau 9-1, qui indique le degré de contrôle qu'ont exercé les provinces, au cours des années, sur différents éléments des champs de l'impôt sur le revenu.

De 1947 jusqu'aux accords de 1957, les provinces signataires reçurent du gouvernement fédéral un montant par habitant en contrepartie de leur retrait des champs de l'impôt sur le revenu[3]. Ces versements représentaient déjà une forme de péréquation implicite. En 1957, des paiements de péréquation explicite firent leur apparition; par ailleurs, les parties négocièrent des accords de partage des impôts, aux termes desquels il fut entendu que la location fiscale ne reposerait que sur la source des impôts prélevés. Le gouvernement Saint-Laurent prit cette nouvelle orientation surtout parce que le financement implicite dont bénéficiaient les provinces pauvres était injuste vis-à-vis du Québec; celui-ci, par principe, ne pouvait accepter en effet la perte d'autonomie provinciale découlant de l'abandon de son pouvoir d'imposition. Comme autre changement important par rapport aux accords précédents, il faut citer la possibilité qu'avaient dorénavant les provinces de partager les champs d'imposition et de conclure des accords distincts pour l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, alors qu'auparavant tout accord devait nécessairement englober les deux impôts.

La détermination de l'endroit où les impôts doivent être payés pose un problème semblable à celui du choix auquel est confrontée une province en matière de règles d'attribution. Deux principes d'imposition peuvent intervenir à cet égard. Le premier consiste à appliquer le critère de la résidence, en vertu duquel les impôts sont versés à la province où réside le travailleur qui reçoit un salaire ou la personne qui tire des revenus d'un bien. En vertu du second principe, celui de la source, les impôts sont versés à la province dans laquelle le revenu est gagné.

L'élaboration de règles uniformes dans le cadre des accords de perception fiscale institués en 1962 exigeait que l'on tienne compte d'un certain nombre de facteurs au moment de faire un choix entre ces deux principes. Le principe de la résidence, qui englobe tous les revenus du contribuable quelle que soit leur source, est celui qui permet le mieux d'établir un barème d'imposition progressif, proportionnel à la capacité à payer des contribuables. C'est pourquoi l'impôt sur le revenu des particuliers est soumis à cette règle. La définition de la résidence n'est pas sans ambiguïté, cependant, en particulier lorsque le contribuable change de province au cours d'une année d'imposition. Comme on l'a mentionné précédemment, le critère adopté depuis maintenant un certain temps par toutes les provinces est le lieu de résidence du contribuable au 31 décembre de l'année d'imposition.

Si l'impôt sur les bénéfices des sociétés était soumis à la règle de la résidence, le pouvoir d'imposition pourrait être conféré, soit à la province dans laquelle l'entreprise s'est constituée en société, soit à celle où est situé le siège social. Cependant, les impôts provinciaux sur les sociétés sont généralement justifiés par les services que les entreprises reçoivent de la province dans la conduite de leurs affaires. Or, ce critère des avantages reçus correspond davantage au principe de la taxation à la source qu'à celui de la résidence.

Il reste toutefois à savoir comment déterminer la source des bénéfices d'une compagnie qui fait affaire dans plusieurs provinces. Toute règle est forcément arbitraire. Le compromis auquel sont parvenus le gouvernement fédéral et les provinces a consisté, comme on l'a déjà indiqué, à accorder un poids égal aux ventes et aux salaires. Les ventes ont été incluses, car on estimait que les salaires seuls attribueraient une part disproportionnée de l'impôt à la province où se trouvait le siège social[4].

Pour pouvoir régler le problème le plus important – éviter la double imposition des revenus –, il est indispensable d'avoir un ensemble uniforme de règles d'imposition. Les provinces signataires des accords de perception fiscale sont obligées d'accepter les règles d'attribution établies par le gouvernement fédéral, comme on l'a signalé. Pour les provinces non signataires, le mode d'imposition différait sensiblement au départ, mais il s'est rapidement rapproché des normes fédérales et, dès 1962, toutes les provinces adhéraient à des règles d'attribution communes.

Tableau 9-1

Degré de contrôle des gouvernements provinciaux sur l'imposition des revenus aux termes de divers accords, Canada, 1941-1982

	Importance de la participation sur les plans suivants :					
	Administration fiscale	Choix de l'assiette fiscale	Choix du barème d'imposition	Choix du niveau des taux d'imposition	Fondement des transferts aux provinces	Provinces ne participant pas aux accords
Recommandations de la Commission Rowell-Sirois, 1940	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune	- Subventions d'après la norme nationale - Source pour certains éléments de l'IRS - Prise en charge par le fédéral de la dette provinciale et de la responsabilité de venir en aide aux chômeurs	...
Accords fiscaux du temps de guerre, 1941-1947	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune	- Recettes tirées des champs fiscaux évacués par les provinces en 1940; - Prise en charge par le fédéral du service de la dette au niveau de 1940	Aucune
Accords de locations fiscales, 1947-1952	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune	Deux formules comprenant le versement d'une somme par habitant fondée sur : - le besoin fiscal de la province; ou - la capacité fiscale de la province dans les champs fiscaux cédés	Ontario et Québec (1947-1952) Québec (1952-1957)
1952-1957						
Accords de partage des impôts, 1957-1962	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune	- Source; - Introduction d'une péréquation explicite	Québec
Accords de partage des impôts,						
a) 1962-1967 1967-1972	Aucune	Aucune	Aucune	Complète	- Source	Québec et Ontario–IRS (1962-1972)
b) 1972-1977 1977-1982	Aucune	Aucune	Partielle	Complète	- Source	Québec et Ontario–IRS (1972-1982) Alberta–IRS (1981)

Le sigle IRS désigne l'impôt sur le revenu des sociétés. Par source, on entend la source des recettes fiscales. La détermination des sources de recettes est étudiée dans le texte.

SOURCE Ce tableau est adapté d'un tableau préparé par G. Break, *Financing Government in a Federal System*, Washington, The Brookings Institution, 1981, p. 34.

Les accords de 1962 donnèrent naissance à un régime qui est à peu de chose près celui que nous connaissons aujourd'hui. Les provinces pouvaient fixer leur propre taux d'imposition en proportion du taux de base fédéral, mais devaient adopter l'assiette fiscale et le barème établis par le gouvernement central. Les provinces signataires reçurent également le droit d'occuper à nouveau le champ d'imposition des sociétés.

En 1972, les provinces obtinrent un contrôle partiel du barème, grâce à une clause qui prévoyait l'administration par le fédéral des crédits d'impôt appliqués aux impôts provinciaux sur le revenu. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, du moins, c'était là une évolution importante par rapport à la politique antérieure. Avant 1972, la progressivité de l'impôt était essentiellement déterminée par le barème du gouvernement fédéral.

L'autonomie provinciale et l'efficience économique

L'évolution des accords depuis 1941 a donc été caractérisée par une série d'étapes, au cours desquelles les gouvernements provinciaux ont chaque fois négocié une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des impôts sur le revenu à des fins sociales et économiques. Les accords actuels comportent plusieurs aspects positifs. Tout d'abord, les assiettes fiscales sont relativement uniformes dans tout le pays, ce qui permet de réaliser des économies dans l'administration et la perception des recettes fiscales et de minimiser les coûts imposés aux contribuables qui doivent se conformer aux règles de l'impôt. Cela est particulièrement important dans le cas des entreprises qui opèrent dans plus d'une province; celles-ci pourraient en effet avoir à tenir des états comptables différents pour chacun des gouvernements qui déciderait d'adopter un régime fiscal distinct.

La deuxième caractéristique qui mérite d'être signalée est que les règles d'attribution sont uniformes dans toutes les provinces, tant pour l'impôt sur le revenu des particuliers que pour celui des sociétés. Il faut dire, toutefois, que cela n'est pas uniquement attribuable aux accords dont on vient de parler. Il semble que tous les gouvernements provinciaux aient compris l'importance de l'uniformité de telles règles. Un accord sur l'attribution des assiettes entre les différents gouvernements permet d'éviter les injustices de la double imposition et de l'évasion fiscale. L'uniformité des méthodes d'imposition est également souhaitable, car elle permet d'éviter les pertes d'efficience économique entraînées par la réaction des particuliers et des sociétés lorsqu'il se produit des écarts de coûts fiscaux importants en raison de règles d'imposition différentes.

Cependant, même lorsque les assiettes fiscales sont uniformes et que tous les gouvernements appliquent les mêmes règles d'attribution, des problèmes risquent de surgir au niveau de l'affectation des ressources s'il y a des différences importantes dans les taux d'imposition et le fardeau fiscal et que celles-ci ne sont pas compensées par un solde positif au plan des avantages procurés par les services publics. Les taux nominaux ajoutés à l'impôt fédéral de base par les neuf provinces qui ont signé l'entente relative à l'impôt sur le revenu des particuliers diffèrent considérablement, comme on peut le voir au tableau 9-2. En outre, le taux d'impôt effectif diffère entre les provinces. Cela est dû en partie au régime fiscal distinct du Québec et en partie aux divers abattements et crédits auxquels ont recours certaines provinces aux termes des accords de perception fiscale. Le tableau indique également les taux de l'impôt provincial sur le revenu des sociétés qui, pour les grandes entreprises, varient d'un mini-

Tableau 9-2

Taux de l'impôt sur le revenu, 1981

En pourcentage

	Taux nominaux d'imposition[1]	
	Particuliers	Sociétés
Terre-Neuve	58,0	15-12
Île-du-Prince-Édouard	52,5	10
Nouvelle-Écosse	52,5	13-10
Nouveau-Brunswick	55,5	14-9
Québec	...	...
Ontario	46,0	...
Manitoba	54,0	15-11
Saskatchewan	52,0	14-10
Alberta	38,5	11-5
Colombie-Britannique	44,0	16-8
Territoires du Nord-Ouest	43,0	10
Yukon	43,0	10

1 Les taux nominaux diffèrent des taux effectifs dans la mesure où la province intéressée applique des mesures spéciales; les taux ont été indiqués uniquement dans les cas où les assiettes fiscales sont strictement comparables.

Source Honorable Allan J. MacEachen [vice-premier ministre et ministre des Finances], *Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80*, mémoire soumis au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, Ottawa, ministère des Finances, le 23 avril 1981. Selon le cas, les changements survenus subséquemment dans les barèmes d'imposition des provinces ont été pris en compte.

mum de 10 % en Île-du-Prince-Édouard à un maximum de 16 % en Colombie-Britannique.

La marge de manœuvre grandissante dont disposent les provinces au niveau des barèmes de l'impôt sur le revenu a fait apparaître le besoin d'élaborer des lignes de conduite pour interdire les mesures discriminatoires pouvant aller à l'encontre du principe d'efficience économique dans l'économie canadienne. Le meilleur moyen pour atteindre ce but consiste généralement à traiter de façon identique les résidants et les non-résidants. Le principe de la non-discrimination peut se concrétiser, notamment, en interdisant un traitement différent des sociétés résidantes et non résidantes aux termes de l'impôt sur le revenu des sociétés ainsi que toute mesure reliée à l'impôt sur le revenu des particuliers qui inciterait les investisseurs à placer leur argent dans une province plutôt que dans une autre.

Les différences entre provinces dans le taux de l'impôt sur le revenu des particuliers ne modifient en rien les décisions des investisseurs privés, du fait que cet impôt est fondé sur le lieu de résidence[5]. L'investisseur qui cherche à obtenir le meilleur taux de rendement répartira son portefeuille entre les provinces de manière à en maximiser le rendement brut. Par contre, comme l'impôt sur le revenu des particuliers frappe directement le revenu personnel tiré d'un emploi ou de la propriété de certains actifs, il est possible que la main-d'œuvre et le capital soient incités à se déplacer vers des provinces où les impôts sont moins lourds, si les différences de fardeau fiscal ne sont pas contrebalancées par de plus grands avantages au niveau des biens et services produits par le gouvernement.

L'impôt provincial sur les sociétés, qui est fondé sur la source, frappe les revenus provenant de tous les capitaux placés dans les entreprises exploitées dans la province, que le capital appartienne à des résidants ou à des non-résidants. Si le marché des capitaux fonctionne bien, les entreprises qui cherchent à maximiser leurs profits répartiront leurs capitaux de telle façon que le rendement après impôt sera égal, à long terme, dans toutes les provinces. Il se creusera un écart entre la production potentielle et la production réelle de l'économie si, à long terme, l'affectation des ressources entre les régions différait de ce qu'elle aurait pu être en l'absence des impôts. Bien entendu, cela suppose que le capital soit relativement mobile. Cependant, s'il est captif dans une certaine province en raison d'avantages inhérents à l'emplacement, comme la proximité des marchés ou des ressources naturelles, il faudra que les avantages fiscaux offerts par une autre province contrebalancent ces avantages géographiques pour que le capital se déplace.

Une grande partie du capital productif du pays est géographiquement immobilisée de cette façon. Il y a cependant un volume important de capital qui, en raison de la technologie actuelle, peut être installé presque n'importe où. Dans ces conditions, ce qui importe est le coût relatif de faire des affaires à certains endroits plutôt qu'à d'autres. Le capital mobile serait donc sensible, entre autres, aux différences d'impôt entre les provinces. Les sièges sociaux des entreprises ou leurs services de recherche et de développement, dont les activités consistent essentiellement à accumuler et à traiter de l'information, constituent à cet égard de bons exemples. Du point de vue de l'efficience économique à l'échelon national, il importe peu que ces activités se déroulent dans une province ou dans une autre; l'effet des différences entre les provinces au niveau de l'imposition des sociétés sur l'emplacement des entreprises n'est donc pas un sujet trop inquiétant dans cette optique. Pour certaines provinces, cependant, la répartition de l'activité économique et des recettes provenant de l'impôt des sociétés revêt évidemment une importance considérable.

Enfin, il faut noter que les effets négatifs des différences d'impôt sur un facteur de production sont étroitement reliés aux effets de même nature sur d'autres facteurs. Ainsi, comme la main-d'œuvre et le capital sont deux facteurs nécessaires à la production, un barème d'impôt sur le revenu des particuliers qui a pour effet d'attirer la main-d'œuvre dans une province aura également tendance à attirer du capital, même s'il n'y a aucune différence au niveau de l'impôt sur le revenu des sociétés.

En raison de la centralisation du pouvoir de taxation, un État unitaire est en mesure d'instituer des politiques fiscales qui permettent d'éviter une mauvaise affectation des ressources productives dans l'économie. On considère cependant que ce type de régime se prête mal au respect des préférences individuelles pour ce qui est de la composition et du niveau des services offerts par le secteur public. Un régime fédéral qui permet de respecter ces différences peut contribuer à améliorer le bien-être des citoyens du pays. Il s'agit là de la principale justification de l'autonomie provinciale en matière de recettes et de dépenses.

Il faut signaler, toutefois, que la répartition efficiente du capital et de la main-d'œuvre peut ne pas être le seul objectif des gouvernements; d'autres priorités peuvent également entrer en ligne de compte.

On peut soutenir que les accords de perception fiscale concourent à une affectation efficiente des ressources dans la mesure où ils contribuent à assurer des avantages fiscaux nets égaux dans

toutes les provinces et à minimiser les obstacles à la libre circulation des facteurs de production. Ils jouent également un rôle important du fait qu'ils permettent de maintenir à un niveau raisonnable les frais d'administration du régime fiscal et les coûts imposés aux contribuables qui sont tenus de s'y conformer. Ils n'imposent par ailleurs aucune contrainte à l'autonomie provinciale, en ce sens que toutes les provinces ont la possibilité de se retirer des accords.

Bien que les accords de perception fiscale aient répondu convenablement aux besoins du Canada pendant de nombreuses années, ils ont donné lieu plus récemment à certains différends. Le défi actuel consiste donc à conserver les aspects positifs de ces accords, mais seulement dans la mesure où ils restent compatibles avec un niveau acceptable d'autonomie provinciale. La section qui suit vise à mettre en relief certains aspects de ce compromis à la lumière de plusieurs initiatives récentes des provinces en matière fiscale.

La concurrence fiscale et les initiatives récentes des provinces

Bien qu'elles disposent à présent d'une plus grande autonomie dans le champ de l'impôt sur le revenu, les provinces ont conservé une approche uniforme dans des domaines importants de la fiscalité, qu'elles soient liées ou non par les accords de perception fiscale. De fait, il est facile d'identifier certains des domaines où les gouvernements provinciaux retirent des avantages de la collaboration fiscale. Les raisons qui les incitent à s'engager dans ce genre de collaboration sont essentiellement les mêmes que celles qui amènent les pays souverains à signer des conventions fiscales internationales. Ces dernières renferment toujours des principes de réciprocité et de non-discrimination, dont le respect est à l'avantage de tous les signataires.

Les accords de perception fiscale, cependant, vont bien au-delà des conventions internationales habituelles, et certaines dispositions relatives à l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers semblent être à l'origine d'un mécontentement croissant parmi les provinces. Le principal problème vient du fait que certaines provinces, surtout celles dont les ressources naturelles constituent une importante assiette fiscale, estiment que les accords ne leur permettent pas d'utiliser comme elles le voudraient l'impôt provincial sur le revenu pour diversifier leur économie et la faire prospérer. Avant d'envisager cette question, toutefois, il est nécessaire de se pencher sur deux autres sources de friction reliées à ces accords.

La garantie de recettes

Comme les provinces qui participent aux accords utilisent l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, les changements de définition de cette assiette peuvent influer considérablement sur leurs recettes. En outre, l'impôt provincial étant calculé en pourcentage de l'impôt fédéral de base, tout changement du barème fédéral a un impact direct sur les recettes des provinces. Afin de combler partiellement toute diminution des recettes fiscales des provinces pouvant résulter des initiatives fédérales, la partie IV des accords actuels prévoit des modalités de garantie de recettes. Toute province signataire est compensée pour la perte de recettes découlant d'un changement structurel du barème ou de l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers si cette perte dépasse 1 % de l'impôt fédéral de base perçu dans la province. Cette garantie de recettes s'applique seulement dans l'année qui suit l'entrée en vigueur du changement fiscal.

Certaines provinces considèrent que les diverses déductions et exemptions fédérales touchant le revenu imposable des particuliers (que l'on désigne par l'expression « dépenses fiscales ») diminuent beaucoup trop l'assiette fiscale fédérale et, partant, leur propre assiette d'imposition. En outre, l'incertitude au sujet des changements possibles de l'assiette fiscale fédérale peut empêcher les gouvernements provinciaux de planifier efficacement leurs activités.

Ce problème pourrait être évité dans le cadre des accords actuels, si le gouvernement fédéral s'engageait à protéger complètement les provinces contre toute réduction de leurs recettes ou limitait les dépenses fiscales à des crédits touchant l'impôt fédéral plutôt que d'accorder des déductions applicables au revenu imposable. Pour sa part, le gouvernement fédéral doit actuellement tenir compte de l'effet des changements envisagés sur les recettes des gouvernements provinciaux et sur les paiements qu'il doit verser au titre de la garantie de recettes, au moment d'élaborer sa politique fiscale. Le fait que la garantie ne soit que partielle peut influer sur le choix du gouvernement fédéral en l'incitant à opter pour des déductions plutôt que des crédits d'impôt.

Advenant une diminution de l'assiette fiscale par suite d'une initiative du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux peuvent toujours maintenir le niveau de leurs recettes en augmentant leur taux d'imposition. Techniquement, toutefois, les provinces doivent être prévenues suffisamment à l'avance pour être en mesure de recourir à cette solution. Bien entendu, les changements de taux d'impôt risquent d'être impopulaires; en outre, les conséquences au plan de l'équité des modifications apportées par le fédéral peuvent aller à l'encontre de

la politique suivie par les provinces. Or, la capacité des provinces de neutraliser ces effets peut être réduite en raison du contrôle limité qu'elles exercent sur le barème de l'impôt provincial. Même si elles avaient toute liberté sur ce plan, elles pourraient techniquement ne pas être en mesure de le faire.

La garantie de recettes actuelle doit être vue comme un compromis entre ces intérêts divergents. Limitée à un an, elle a pour objet de laisser aux gouvernements provinciaux le temps de rectifier, s'ils le désirent, leur propre loi de l'impôt sur le revenu des particuliers, sans avoir à subir de pertes de recettes importantes dans l'intervalle. Les accords fiscaux de 1972 accordaient une garantie plus généreuse. Afin d'inciter les gouvernements provinciaux à intégrer dans leurs propres lois les réformes importantes apportées à l'impôt fédéral cette année-là, le gouvernement central s'était engagé (au départ jusqu'en 1975, puis finalement jusqu'en 1977) à dédommager les provinces pour toute diminution de leurs recettes au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers découlant de la réforme fiscale. Lors des négociations qui aboutirent aux accords de 1977, cette disposition fut remplacée par la garantie de recettes actuelle et par le transfert aux provinces d'un point de pourcentage supplémentaire de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, plus l'équivalent en espèces d'un autre point de pourcentage.

Il semble souhaitable de conserver cette garantie, si l'assiette fiscale doit continuer à être partagée et s'il importe que le gouvernement fédéral dispose d'une marge de manœuvre suffisante dans l'emploi du régime fiscal comme instrument de politique économique et sociale. Par ailleurs, il semble aussi nécessaire de ne pas compromettre l'acceptation quasi généralisée des accords de perception fiscale par les provinces. Bien entendu, les modalités de cette garantie, y compris l'étendue de la couverture et la durée des paiements, sont matière à négociation.

L'administration des crédits d'impôt provinciaux

Tel que mentionné, le gouvernement fédéral accepte depuis 1972 d'administrer au nom des provinces certains abattements, surtaxes et crédits consentis dans le cadre de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, sous certaines conditions. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, cet accord vise à permettre aux provinces une plus grande souplesse pour déterminer l'incidence de leur régime fiscal global, en particulier par le biais de crédits pour les taxes acquittées sur les ventes au détail et les impôts fonciers versés. Comme l'a expliqué récemment le ministre fédéral des Finances, la ligne de conduite à cet égard repose sur trois conditions, que l'on considère nécessaires pour préserver les objectifs des accords de perception fiscale[6]. Premièrement, la mesure doit être administrativement applicable. Deuxièmement, elle ne doit ni compromettre ni risquer de compromettre sensiblement l'harmonie et l'uniformité essentielles des régimes d'impôt sur le revenu des provinces et du fédéral. Troisièmement, la mesure envisagée ne doit pas nuire au bon fonctionnement de l'union économique canadienne en érigeant, par le biais de l'impôt sur le revenu, des barrières fiscales qui fassent obstacle au mouvement normal des capitaux entre les provinces. La troisième condition a été la plus contestée; on l'a interprétée comme interdisant, en particulier, l'adoption de stimulants destinés à encourager les résidants à investir dans les entreprises faisant affaire essentiellement dans la province ou y ayant leur siège social. Cette règle semble néanmoins être compatible avec le principe de la non-discrimination.

Le système actuel pose cependant un problème. Les provinces qui ne participent pas aux accords ne sont pas liées par leurs dispositions; le principe de la réciprocité risque donc d'être violé. Par exemple, le Québec et l'Ontario administrent tous deux leur propre régime d'imposition des sociétés et ont offert, respectivement, des déductions et des crédits pour les capitaux investis dans les petites entreprises établies sur leur territoire. Le *Venture Capital Funds* de la Colombie-Britannique, par ailleurs, a été jugé discriminatoire par les autorités fédérales, décision qui a amené cette province à menacer de se retirer des accords de perception fiscale[7]. Le Québec offre également des déductions semblables aux termes de son propre régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Une autre loi de la Colombie-Britannique, qui offre un crédit d'impôt de 5 % pour les dividendes reçus de compagnies dont le siège social se trouve dans la province, a également été jugée discriminatoire par le fisc fédéral. L'Ontario, qui a signé la partie des accords relative à l'impôt sur le revenu des particuliers, offre une subvention en espèces pour les investissements effectués par des résidants dans des sociétés de développement de la petite entreprise reconnues à cette fin, évitant ainsi les restrictions fédérales, tout en continuant à profiter des avantages procurés par les accords[8].

La promotion du développement économique provincial

Les provinces considèrent généralement que les impôts sur le revenu des sociétés et des particuliers, tous deux couverts par les accords de perception fiscale, constituent des instruments importants pour

stimuler le développement économique. L'Alberta, en particulier, s'inquiète de ce que lui réserve l'avenir, une fois que les ressources sur lesquelles repose sa croissance actuelle auront été épuisées; elle a donc décidé, afin de prévenir ce futur déclin économique, d'utiliser une partie des recettes actuellement tirées des ressources pour bâtir une structure industrielle diversifiée, en offrant notamment des stimulants dans certains secteurs industriels, y compris des réductions d'impôt, des déductions et des crédits d'impôt remboursables. Le gouvernement provincial a indiqué que l'un de ses objectifs était d'encourager les entreprises à venir établir leur siège social en Alberta et à y accroître leurs activités de gestion et celles touchant à la recherche et au développement. Comme les accords actuels empêchent les provinces de recourir à ce type de stimulants ou d'adopter des taux d'imposition différents, l'Alberta s'est retirée des accords et administre à présent son propre régime d'impôt sur le revenu des sociétés.

Bien que la coordination fiscale aux termes des accords n'interdise pas aux provinces d'utiliser des mesures d'imposition pour promouvoir leur développement économique, les différences de fardeau fiscal qui peuvent en résulter risquent d'avoir des conséquences indirectes sur les modalités de cette coordination. Une diminution du fardeau fiscal sur les revenus tirés du capital dans une province peut avoir plusieurs effets. Premièrement, en diminuant l'impôt moyen sur le capital, la province peut encourager l'épargne et l'investissement. Deuxièmement, l'écart fiscal peut avoir pour effet d'attirer des capitaux jusque-là placés à l'étranger ou dans d'autres provinces. Les gouvernements provinciaux peuvent donc influer sur les avantages fiscaux nets que reçoivent les facteurs de production sur leur territoire en vue d'augmenter le niveau de l'activité économique dans la province. Lorsqu'une province prend des mesures de ce type, d'autres peuvent être tentées de l'imiter afin de préserver leur propre assiette fiscale. Comme certains événements récents l'ont illustré, les fardeaux fiscaux demeurent généralement assez uniformes; cette tendance sera d'autant plus marquée que les facteurs de production assujettis à l'impôt sont mobiles.

L'impôt sur les successions au Canada fournit un exemple intéressant. La Commission Rowell-Sirois constata que les successions étaient souvent imposées plus d'une fois, car les provinces percevaient des droits en fonction à la fois de l'endroit où résidait la personne décédée et de l'emplacement de ses actifs. Pour résoudre le problème, la Commission recommanda que les provinces se retirent de ce champ d'imposition. Aux termes des accords de location fiscale en vigueur après la Deuxième Guerre mondiale, les provinces cessèrent de percevoir des droits successoraux et reçurent en contrepartie des paiements fédéraux par habitant, comme dans le cas des impôts sur le revenu. Le gouvernement fédéral occupa alors ce champ fiscal. Aux termes des accords de 1957, 50 % des droits perçus sur les successions dans une province étaient versés à celle-ci dans le cadre de la nouvelle politique de partage des impôts. En 1964, la part de la province passa à 75 %. Les provinces qui n'avaient pas signé les accords relatifs aux droits de succession eurent droit à un abattement de l'impôt fédéral perçu sur leur territoire fondé sur le même pourcentage, ou encore à un transfert en espèces équivalent.

Avant 1972, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec percevaient leurs propres droits de succession. Lorsqu'il procéda à la réforme globale de son régime fiscal en 1971, le gouvernement fédéral rendit les gains de capital imposables au moment du décès et se retira du champ des droits successoraux. Bien que six autres provinces (toutes à l'exception de l'Alberta) s'empressèrent d'occuper ce champ d'imposition, les droits successoraux diminuèrent régulièrement et, en 1980, il n'y avait plus que le Québec qui prélevait toujours un impôt sur les successions. Comme le faisait remarquer un observateur, étant donné la grande mobilité des personnes riches, un ensemble de droits de succession provinciaux, non coordonnés et indépendants, a bien peu de chances de rapporter des recettes importantes dans quelque pays que ce soit[9].

Tel que mentionné précédemment, le Québec et l'Ontario ont depuis quelques années leurs propres régimes d'impôt sur les sociétés; ces deux provinces ont pourtant conservé dans l'ensemble la définition fédérale du revenu imposable des sociétés et ont modifié leur propre assiette chaque fois que l'assiette fédérale changeait. En outre, les taux de l'impôt sur les sociétés semblent assez uniformes d'une province à l'autre et ils ont tendance à se suivre de près. Cette similitude des assiettes fiscales s'explique en partie par le fait que chaque province a intérêt à minimiser les coûts imposés aux entreprises qui font affaire dans plusieurs provinces. L'uniformité des taux d'imposition a explicitement pour objet d'éviter une fuite des capitaux mobiles vers d'autres provinces où le fardeau fiscal est moins lourd. Si une province réduit le fardeau fiscal à l'égard du capital, il est dans l'intérêt des autres provinces d'en faire autant.

Cette « concurrence fiscale » a donc pour effet de produire des charges fiscales raisonnablement harmonisées. Les impôts, cependant, ne sont pas le

seul élément que peuvent faire jouer les gouvernements provinciaux pour réduire les coûts des entreprises en vue d'attirer des capitaux. Ils peuvent également effectuer des dépenses pour mettre à la disposition des entreprises une vaste gamme d'installations et de services de soutien. Reste à savoir si une telle forme de concurrence est bénéfique. Dans le cas de l'impôt des sociétés en particulier, il faut se demander si la concurrence entre les gouvernements donne lieu à un partage convenable du fardeau fiscal net entre le capital et la main-d'œuvre.

Il n'y a pas de réponse simple à cette question[10]. D'un côté, on a soutenu que la mobilité du capital, ainsi que l'ampleur des ressources provinciales consacrées à attirer ce facteur, limitaient considérablement la capacité des provinces à atteindre le niveau et la répartition souhaités de services publics. On a même fait valoir que ce processus de concurrence entre les provinces pouvait laisser des recettes insuffisantes pour financer les services publics nécessaires. Les gouvernements provinciaux préféreraient percevoir assez d'impôts pour être en mesure de financer les dépenses requises, mais chacun réalise qu'il est dans son intérêt de maintenir les taux à un faible niveau, quelle que soit la politique suivie par les autres provinces. Cet argument comporte un jugement de valeur sur la taille que devrait avoir le secteur public; on pourrait ainsi prétendre que la concurrence fiscale entre les provinces impose une contrainte bénéfique sur la croissance du secteur public. Pour pouvoir évaluer convenablement cette question, il faudrait élaborer un modèle détaillé indiquant de quelle façon les préférences des citoyens influent sur l'importance des dépenses du secteur public.

D'un autre côté, l'harmonisation des impôts et des avantages découlant des dépenses qui résultent de la concurrence interprovinciale peut avoir des conséquences positives, comme on l'a déjà expliqué. En outre, une saine rivalité entre les provinces peut contribuer à une prestation plus efficiente des biens et services produits par le secteur public[11]. Les résultats, là encore, dépendent des objectifs poursuivis par les autorités provinciales.

Le type de concurrence que nous venons de décrire peut survenir dans le cadre des accords fiscaux actuels; les provinces peuvent en effet rivaliser en modifiant leurs taux d'imposition et leurs politiques de dépenses. En fait, l'évolution récente de l'orientation fiscale et budgétaire des provinces peut s'interpréter comme étant le résultat d'un tel processus, où les provinces « favorisées » se sont livrées concurrence pour attirer des capitaux chez elles. Pour sa part, le gouvernement fédéral a eu recours à des politiques régionales, y compris des programmes de subventions conditionnelles et inconditionnelles, pour aider les provinces « défavorisées » à faire face à cette concurrence sans avoir à réduire de façon draconienne les services publics. L'augmentation récente des disparités fiscales, déclenchée par l'accroissement des recettes provenant des ressources naturelles dans certaines provinces, a compromis la stabilité relative de ce processus de concurrence, en raison directe de l'ampleur de l'effort de péréquation nécessaire pour maintenir un équilibre raisonnable entre la capacité fiscale des différentes provinces.

Plus indirectement, certaines provinces considèrent à présent l'impôt sur le revenu des sociétés, en particulier, non plus seulement comme une source de recettes mais aussi comme un instrument de développement économique. C'est ainsi qu'elles recourent à différents taux d'imposition et accordent d'autres stimulants à certains secteurs industriels.

Cet examen de la question est loin d'être complet, bien entendu, mais il permet de mettre en relief le problème le plus urgent auquel se heurtent les accords de perception fiscale, à savoir l'accroissement des écarts de capacité fiscale entre les provinces et les conséquences d'un tel phénomène sur leurs politiques de développement. Les provinces les plus richement dotées pourraient se retirer des accords si ceux-ci ne leur donnent pas la marge de manœuvre dont elles ont besoin pour atteindre leurs objectifs de développement. En outre, les retraits pourraient se multiplier si d'autres provinces se sentent forcées d'instituer elles aussi un régime fiscal séparé afin d'être libres d'adopter des politiques comparables. Advenant que la situation évolue de cette façon, plusieurs des caractéristiques positives des accords disparaîtraient, notamment les économies qu'ils permettent de réaliser au niveau des coûts encourus pour administrer le régime fiscal et s'y conformer, ainsi que la présence de règles d'attribution communes dans le champ de l'impôt sur le revenu.

À cet égard, l'adoption d'un « code de conduite », comme celui qu'ont suggéré quelques provinces, pourrait se révéler utile. Il servirait à compléter les accords actuels en définissant des règles de comportement acceptables dans quelques-uns ou dans l'ensemble des domaines touchant à l'impôt, aux politiques de dépenses, à la réglementation et aux politiques d'approvisionnements. Un tel code devrait prévoir les possibilités de substitution entre les divers instruments de politique qui sont à la disposition des provinces. Plusieurs moyens pourraient être employés pour faire respecter les dispositions du code; les résultats de la conférence constitutionnelle de 1980 indiquent cependant qu'il faut exclure la

possibilité de recourir à une disposition constitutionnelle que les tribunaux seraient chargés de faire respecter, car beaucoup de provinces trouveraient une telle solution inacceptable. Une autre approche consisterait à confier aux provinces le soin de faire respecter cet accord, avec le soutien du gouvernement fédéral.

L'exposé qui précède visait à établir deux points importants : premièrement, que des régimes d'imposition distincts dans les provinces pourraient entraîner des différences importantes au niveau des assiettes fiscales, des taux d'imposition et des règles d'attribution concernant le revenu imposable; deuxièmement, que l'existence de différences entre les régimes fiscaux des provinces se traduirait presque certainement par une mauvaise affectation des ressources productives et par une perte d'efficience économique.

Pour ce qui est du premier point, il a été établi que jusqu'à présent les provinces avaient cherché à coordonner leurs politiques fiscales dans certains domaines importants, soit parce qu'elles avaient intérêt à le faire, soit parce qu'elles y avaient été poussées par la force des choses.

En ce qui concerne le deuxième point, nous avons déjà attiré l'attention sur les risques de migration de certains facteurs de production et sur la perte d'efficience qui pourrait en résulter. Plusieurs observations supplémentaires doivent être formulées à cet égard. La première a trait aux entreprises et aux objectifs que celles-ci poursuivent. En règle générale, les compagnies s'installent aux endroits et emploient les techniques qui leur permettent de minimiser leurs coûts après impôt. Même s'il existe des différences de fardeau fiscal non compensées par d'autres avantages entre deux provinces, et même si l'écart est important, il ne s'ensuit pas nécessairement que les entreprises chercheront à déménager leurs installations; il leur reste en effet la possibilité d'essayer de minimiser ce fardeau fiscal par d'autres moyens.

En ayant recours à diverses stratégies, dont celle de s'incorporer dans chaque province lorsque les taux d'imposition diffèrent, et en choisissant entre l'emprunt ou l'émission d'actions pour financer ses activités, l'entreprise peut réduire l'impôt qu'elle verse dans chaque province ainsi que son fardeau fiscal global. En outre, les possibilités d'évasion et de fraude fiscales augmentent lorsqu'il y a une collaboration insuffisante entre les gouvernements au niveau des divers aspects de l'administration fiscale, notamment la conduite de vérifications communes. L'histoire récente aux États-Unis a montré que ces évasions et fraudes fiscales pouvaient représenter des montants considérables[12].

Dispositions relatives à l'impôt étranger

La deuxième observation touche à la dimension internationale de la fiscalité. Les bénéfices des succursales locales d'entreprises étrangères et le revenu gagné par les filiales canadiennes de sociétés contrôlées par des capitaux étrangers sont, dans la plupart des cas, assujettis à l'impôt du pays dans lequel est installée l'entreprise mère. Les dispositions fiscales du pays où est situé le siège social, en particulier le traitement réservé aux impôts payés dans le pays hôte, peuvent avoir une influence déterminante sur le fardeau fiscal total grevant le revenu tiré des capitaux investis à l'étranger. Du point de vue canadien, la loi américaine de l'impôt sur le revenu des sociétés revêt une importance particulière.

Afin de ne pas créer de distorsions au niveau des investissements des entreprises américaines, le code de l'impôt sur les sociétés en vigueur aux États-Unis accorde un crédit d'impôt à l'égard des gains étrangers rapatriés, crédit qui est égal à l'impôt perçu à la source dans le pays hôte jusqu'à concurrence du total de l'impôt payable aux États-Unis. Tous les revenus de source étrangère et tous les impôts étrangers payés sont consolidés, à quelques exceptions près, de sorte que tout crédit excédentaire par rapport à l'impôt américain payable sur le revenu provenant d'un pays étranger peut être utilisé pour réduire l'impôt payable sur le revenu provenant d'un autre pays dans le cas duquel le crédit est insuffisant pour réduire l'impôt à zéro. Tout crédit excédentaire global peut être reporté sur les exercices ultérieurs. Le but de la loi américaine est de garantir que, dans la mesure du possible, tous les revenus gagnés par des sociétés américaines soient imposés au même taux.

Ces dispositions de l'impôt américain ont certaines conséquences importantes. Dans la mesure où la société mère d'une filiale exploitée au Canada affiche un excédent global au chapitre de l'impôt payable aux États-Unis sur le total des revenus de source étrangère, par rapport à ses crédits pour impôts étrangers, (c'est-à-dire un crédit d'impôt déficitaire), aucun (petit) changement de l'impôt sur les sociétés au palier provincial ou fédéral n'aura d'effet sur la dette fiscale totale de la société mère aux États-Unis. Ainsi, un dégrèvement fiscal accordé par le gouvernement fédéral ou l'une des provinces se traduira par une diminution de l'impôt qu'aura à payer l'entreprise au Canada, mais celle-ci sera contrebalancée par une augmentation correspondante de l'impôt à payer au fisc américain. L'effet net sera donc un transfert du Trésor fédéral ou provincial au Trésor américain. Comme le changement fiscal n'a aucun effet sur

l'entreprise, celle-ci ne sera nullement encouragée par une telle mesure à augmenter ses activités au Canada.

Selon des recherches empiriques effectuées récemment, il semblerait que les compagnies américaines établies au Canada enregistrent en général un crédit d'impôt déficitaire[13]. La loi américaine est complexe et passe actuellement par une phase de transition, mais les conséquences les plus importantes qui en découlent se résument comme suit. Premièrement, la concurrence fiscale entre les provinces, qui se traduit par une diminution du fardeau fiscal des entreprises appartenant à des intérêts américains, n'a pas forcément l'effet escompté sur la répartition géographique du capital. De fait, le Trésor américain se trouve à harmoniser les taux d'impôt provinciaux pour ces entreprises. Deuxièmement, une province qui poursuit une stratégie de développement visant à augmenter les avantages fiscaux sur son territoire devra faire preuve d'imagination pour trouver de meilleures solutions qu'une simple réduction du fardeau fiscal. Si elle n'arrive pas à le faire, une partie de l'effet incitatif sera perdue et se soldera par un fardeau fiscal accru à l'étranger dans la mesure où le stimulant s'applique à des capitaux américains.

Les sociétés de la Couronne

De nombreuses sociétés de la Couronne sont actuellement engagées dans des activités commerciales au Canada, et leur nombre pourrait s'accroître dans l'avenir. Ces sociétés, qui remplissent diverses fonctions et interviennent dans de nombreux secteurs de l'industrie, constituent des instruments importants de la politique économique et sociale aux deux paliers de gouvernement. Sans nier pour autant leur contribution à la réalisation des objectifs de la politique gouvernementale, plusieurs questions en rapport avec les sociétés d'État devraient mériter l'attention des dirigeants politiques et des citoyens. Bon nombre de ces questions touchent directement à l'objet même du présent rapport, entre autres le rôle des entreprises publiques dans le développement économique, les conséquences du traitement fiscal qui leur est réservé et les répercussions de leurs activités sur les accords fiscaux, en particulier sur le programme de péréquation. Dans les chapitres antérieurs, nous avons signalé la nécessité de tenir compte des avantages fiscaux procurés aux résidants des diverses provinces par le biais des politiques de prix pratiquées par les sociétés provinciales, dans la perspective d'un régime de péréquation efficient et équitable. En partie, ces mêmes observations s'appliquent aux sujets abordés ci-dessous bien que, dans le présent chapitre, nous ayons dû nous limiter à indiquer la nature de ces questions.

Certaines sociétés d'État provinciales, en particulier les compagnies d'électricité, ont été délibérément employées comme instrument de la politique de développement des provinces. Les compagnies d'électricité publiques ont été parmi les premières sociétés d'État provinciales à être formées. En assurant une production suffisante d'électricité aux tarifs les plus bas possible, les provinces espéraient attirer chez elles des industries. La plupart des sociétés de la Couronne ont été créées pour produire et distribuer de l'électricité ou pour continuer l'exploitation d'entreprises privées qui avaient été rachetées. Ces entreprises de service public ont pu enregistrer des coûts financiers extrêmement bas grâce à deux politiques pratiquées par les provinces. Tout d'abord, contrairement aux propriétaires privés, les propriétaires publics n'ont pas exigé que le taux de rendement sur le capital investi soit égal à celui du marché (il est même arrivé qu'aucune exigence n'ait été précisée à cet égard); ces entreprises devaient seulement rentrer dans leurs frais aux termes de la loi. Deuxièmement, le coût des emprunts contractés par les entreprises de service public a été parmi les plus bas, parce que les provinces empruntaient directement au nom de ces sociétés ou qu'elles garantissaient leurs emprunts.

Le traitement fiscal des sociétés de la Couronne engagées dans des activités commerciales pose également un épineux problème. L'article 125 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique stipule que : « Nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à quelque province ne sera sujette à taxation. » Cela signifie que les sociétés de la Couronne créées à un palier de gouvernement sont exemptées des impôts prélevés par l'autre palier de gouvernement, ou par d'autres gouvernements au même palier.

En réalité, certains paiements sont effectués. Par exemple, beaucoup de ministères et entreprises fédéraux et provinciaux versent des dédommagements en espèces aux municipalités pour les impôts fonciers. En outre, la partie VIII de la Loi sur les accords fiscaux autorise le gouvernement fédéral à signer des accords de réciprocité fiscale avec les provinces, aux termes desquels les deux paliers s'engagent à payer les taxes de vente décrétées par l'autre. Les six provinces à l'est du Manitoba ont signé des accords de ce type avec le gouvernement fédéral.

Aucun accord intergouvernemental n'existe concernant la perception d'impôts sur le revenu des sociétés de la Couronne. Cette exemption fiscale est en fait une incitation pour les gouvernements aux deux paliers à nationaliser des entreprises privées rentables. Ce faisant, les acquéreurs peuvent

s'approprier les recettes provenant de l'impôt sur le revenu qui autrement auraient été versées à l'autre palier de gouvernement.

Bien que les deux niveaux de gouvernement aient à craindre qu'un tel mouvement n'entraîne une diminution des recettes provenant de l'impôt des sociétés, le problème est plus sérieux pour le gouvernement fédéral qui perçoit actuellement 70 % des impôts dans ce champ fiscal.

La nature de ces problèmes est déjà connue depuis un certain temps. Au cours du débat qui entoura l'expropriation de plusieurs compagnies d'électricité privées par le gouvernement du Québec en 1944, les autorités de cette province avaient dénoncé l'injustice flagrante qui découlait du fait qu'une partie des tarifs sur l'électricité vendue par ces compagnies servait à payer l'impôt fédéral sur le revenu, alors qu'en Ontario, les tarifs étaient inférieurs puisque l'entreprise de service public appartenant au gouvernement provincial était exemptée de l'impôt fédéral.

Pour encourager la neutralité dans le traitement fiscal des entreprises publiques et privées de service public, le gouvernement fédéral offrit aux provinces en 1947 de leur transférer 50 % des recettes fiscales provenant de l'impôt fédéral sur les sociétés perçu auprès d'entreprises de service public à capitaux privés. À l'heure actuelle, aux termes de la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, le gouvernement fédéral remet aux provinces 95 % de l'impôt fédéral sur le revenu qu'il perçoit auprès des sociétés privées qui distribuent ou produisent pour fins de distribution au public de l'électricité, du gaz et de la vapeur. Les paiements estimatifs ainsi reçus par les provinces pour l'année financière 1980-1981 ont été de 72 millions de dollars[14].

Comme il est impossible pour le gouvernement fédéral de protéger toutes les compagnies privées de cette façon, il pourrait toujours, advenant une expansion non souhaitable des acquisitions d'entreprises par les gouvernements provinciaux, rendre les sociétés de la Couronne imposables soit par entente soit par modification constitutionnelle[15]. Il faut reconnaître, cependant, que la définition du revenu imposable des sociétés de la Couronne serait très difficile à établir du fait que, contrairement aux sociétés privées, leur principal objet n'est pas nécessairement d'obtenir un bon rendement sur le capital investi. Par conséquent, comme c'est le cas actuellement des sociétés d'électricité provinciales, ces entreprises pourraient éviter de payer l'impôt fédéral en faisant bénéficier les consommateurs de tarifs insuffisants pour assurer un taux de rendement raisonnable sur le capital. Paradoxalement, si la définition de l'assiette fiscale n'était pas établie soigneusement, l'assujettissement des entreprises publiques à l'impôt fédéral pourrait se traduire dans les faits par une augmentation du nombre de nationalisations de compagnies privées, que les provinces pourraient transformer en entreprises à but non lucratif offrant leurs services aux résidants de la province à des prix subventionnés[16]. Comme, par ailleurs, les entreprises publiques peuvent avoir un accès préférentiel au marché des capitaux en faisant garantir leurs emprunts par les gouvernements provinciaux, il leur serait facile de diminuer considérablement les bénéfices imposables en augmentant le ratio du passif à l'avoir des actionnaires. Autre possibilité, une province pourrait prélever des impôts spéciaux auprès de ses entreprises et, à supposer que ces impôts soient déductibles du revenu imposable, ils pourraient également réduire l'impôt fédéral exigible. Tous ces éléments nous incitent à conclure que, si l'on vise comme objectif la neutralité entre les entreprises du secteur public et du secteur privé, il est nécessaire d'élaborer des règles spéciales pour imputer une assiette fiscale aux sociétés d'État de manière à ce que celles-ci soient toutes imposées de la même façon[17].

Enfin, l'interprétation de l'article 125 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a pris une importance considérable dans le contexte de la concurrence que se livrent le fédéral et les provinces au sujet des recettes provenant des ressources naturelles des provinces, en particulier les recettes énormes engendrées par la production de pétrole et de gaz dans l'Ouest.

On peut facilement comprendre que les provinces intéressées considèrent avoir un droit de propriété sur la rente issue de l'exploitation des richesses naturelles situées sur leur territoire. Le gouvernement fédéral de son côté est déterminé à récupérer une partie de cette rente par le biais du régime fiscal en se servant de deux mesures, à savoir la taxe fédérale sur les recettes pétrolières et gazières et la taxe sur le gaz naturel et sur les liquides extraits du gaz naturel qui s'inscrivent dans le Programme énergétique national. L'objectif, dans les deux cas, est de procurer des recettes au gouvernement fédéral; les provinces productrices estiment par ailleurs qu'il s'agit d'un impôt réel ou éventuel sur des biens appartenant à la Couronne provinciale. Si les provinces obtenaient un jugement favorable devant les tribunaux sur l'une ou l'autre de ces mesures fiscales, elles pourraient soustraire leurs recettes provenant du pétrole et du gaz à l'impôt fédéral en créant des sociétés de la Couronne.

Pour compliquer les choses, une province peut employer une société d'État à d'autres fins que le non-paiement de l'impôt fédéral. Il est passablement

compliqué de mesurer la rente économique et, comme le concept semble avoir des caractéristiques qui s'apparentent à celles d'un résidu, une société de la Couronne pourrait certainement s'avérer un moyen efficace de récupérer cette rente, soit au stade de la production soit à une étape intermédiaire entre le producteur et l'acheteur. Certaines provinces considèrent que le pouvoir fiscal dont elles disposent est insuffisamment raffiné pour qu'elles soient en mesure d'exercer leurs droits de propriété sur les ressources naturelles au mieux de leurs intérêts. Outre cet aspect technique, il y a des contraintes constitutionnelles qui empêchent les provinces de faire appel à des instruments éventuellement plus efficaces, en particulier ce que la Cour suprême a interprété comme étant des impôts indirects; cette situation est susceptible de favoriser le recours à des entreprises publiques. Le point sur lequel nous insistons est qu'en assujettissant les sociétés d'État provinciales à l'impôt fédéral, on risque de confiner les provinces à l'utilisation d'instruments fiscaux de rang inférieur.

La question du partage des recettes provenant de la production du pétrole et du gaz entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices a été résolue pour les cinq prochaines années à la suite des accords récents sur le prix de l'énergie. Bien que toutes les questions constitutionnelles n'aient pas encore été réglées, on a pu constater que des accords de partage des recettes pouvaient servir à contourner quelques-unes des difficiles questions juridiques liées à l'imposition des sociétés de la Couronne.

Conclusions

La situation qui favorise au mieux l'efficience économique à l'échelon national est celle où les politiques et les programmes gouvernementaux ont un effet neutre sur l'affectation des ressources à travers le pays. Il découle de cette conclusion que l'efficience de l'économie canadienne passe par l'égalité des avantages fiscaux nets entre les provinces. Le régime fiscal, à son tour, constitue un élément déterminant des avantages fiscaux nets dont bénéficient les résidants et, par conséquent, il a des répercussions importantes sur l'objectif d'efficience économique.

Le régime de l'impôt sur le revenu dans un pays fédéral devrait être conçu de façon à ne pas avoir d'effet sur l'affectation des ressources en éliminant les possibilités de double imposition et toute autre mesure discriminatoire. Ce régime devrait viser en outre d'autres objectifs secondaires. Lorsque les deux paliers de gouvernement dans un régime fédéral imposent le même revenu et lorsque des particuliers et des entreprises gagnent des revenus dans différentes provinces, il faut essayer de concevoir un régime fiscal qui minimise les coûts imposés aux contribuables devant s'y conformer et les coûts de perception pour les gouvernements mais qui, en même temps, permette aux gouvernements de conserver un degré élevé d'autonomie.

Au cours des années, les accords de perception fiscale ont grandement contribué à la réalisation de ces objectifs. Depuis 1941, le Canada est passé d'une centralisation complète des impôts sur le revenu des sociétés et des particuliers à un partage beaucoup plus souple de ceux-ci entre le gouvernement fédéral et les provinces. La plus grande marge de manœuvre dont disposent à présent les provinces pour établir leurs impôts sur le revenu ne les a pas empêchées de maintenir une grande uniformité dans certains domaines importants de la fiscalité, qu'elles aient ou non entériné les accords de perception fiscale. Toutes les provinces acceptent les règles d'attribution concernant les revenus des particuliers et les bénéfices des sociétés aux fins de l'imposition provinciale, et ces règles assurent une juste imposition du revenu. Une définition commune de l'assiette fiscale permet aussi d'éviter les problèmes découlant de la « jungle fiscale », tels que ceux que le Canada a connus au cours des années 30 et qui existent encore à l'heure actuelle dans d'autres États fédéraux.

Les provinces qui participent aux accords ont obtenu une marge de manœuvre sensiblement accrue et elles peuvent à présent établir des taux et des barèmes d'imposition conformes à leurs objectifs. Les économies réalisées par les provinces du fait que le gouvernement fédéral prenne à sa charge les frais de perception et d'administration semblent fournir une compensation adéquate pour la perte d'autonomie résultant d'une définition unique de l'assiette fiscale par les autorités fédérales. Quelques provinces, cependant, ont manifesté récemment leur inquiétude au sujet des changements importants et imprévus que pourrait apporter le gouvernement fédéral à la définition de l'assiette fiscale. Toute conséquence négative de ces changements sur les recettes provinciales est en partie compensée par une garantie fédérale. Une telle garantie semble souhaitable lorsqu'il y a partage des assiettes fiscales et que le gouvernement fédéral a un contrôle unilatéral sur leur définition.

Bien que la partie des accords relative à l'impôt sur le revenu des particuliers semble marquer une certaine stabilité, c'est également le champ fiscal où les coûts économiques découlant de l'instauration de régimes séparés sont relativement faibles pour ce qui est de l'effet éventuel sur l'affectation des ressources. Il serait probablement peu coûteux d'accorder aux

provinces une plus grande marge de manœuvre à l'égard des barèmes de l'impôt sur le revenu des particuliers. Pour des raisons d'éthique et d'efficience économique il importe, toutefois, de ne pas encourager l'adoption de dispositions discriminatoires.

Un haut degré de coordination fiscale n'est pas incompatible avec une politique de développement dynamique dans les provinces. La partie des accords actuels qui touche à l'impôt sur les bénéfices des sociétés n'interdit pas aux provinces de se servir des taux d'imposition comme instrument de promotion du développement économique. Certaines provinces, cependant, ne considèrent pas qu'il s'agisse là d'un instrument de politique idéal. En particulier, il ne permet pas de différencier le fardeau fiscal par secteur industriel.

Pour être efficace, la stratégie de développement d'une province doit se faire dans une certaine mesure aux dépens d'autres provinces. À cet égard, il semble souhaitable d'établir un code de conduite auquel adhéreraient toutes les provinces. L'avantage d'un tel code est qu'il permettrait de s'attaquer à des problèmes qui débordent le champ d'application des accords de perception fiscale actuels, y compris les taux moins stables de l'impôt sur les sociétés, les dépenses provinciales visant à attirer l'industrie et l'ensemble des mesures de réglementation adoptées par les provinces. L'instauration d'un code de conduite visant à régir ces domaines serait dans l'intérêt de toutes les provinces.

10 Les aspects politiques de la révision des accords fiscaux

Ce chapitre a pour objet d'évaluer les aspects politiques du processus de révision quinquennale des accords fiscaux. Cette révision à laquelle procèdent régulièrement le gouvernement fédéral et les provinces influe considérablement sur la nature des programmes couverts par les accords fiscaux. Notre évaluation aborde principalement trois aspects :

- Le caractère démocratique de la révision, c'est-à-dire le degré d'ouverture des débats, la participation et l'imputabilité;
- L'efficacité des mécanismes décisionnels reliés au processus de révision, y compris la façon dont sont définies les questions d'intérêt public, l'importance des conflits et la possibilité qu'ils aient contribué à la croissance « incontrôlée » des gouvernements;
- La compatibilité de ce type de révision avec le principe du fédéralisme canadien, dans la perspective du rôle de chaque palier de gouvernement et de l'équilibre des pouvoirs entre les divers gouvernements dans un régime fédéral.

Après avoir examiné ces trois aspects, nous en sommes venus à la conclusion que le processus de révision avait été fructueux dans l'ensemble jusqu'à présent. Selon nous, il a permis une consultation et une collaboration plus poussées entre les gouvernements et a grandement facilité les compromis. Néanmoins, notre analyse a fait ressortir un certain nombre de lacunes dans le processus de révision et celles-ci méritent qu'on s'y arrête.

La révision quinquennale des accords fiscaux

Dans une large mesure, le régime politique canadien évolue en fonction de l'interaction constante des représentants des divers gouvernements et des institutions. Notre régime fédéral se caractérise par le nombre élevé des conférences et de réunions intergouvernementales qui se tiennent, dont plusieurs portent sur la formulation et la coordination des politiques à l'échelon national. Ces mécanismes de liaison entre les gouvernements se sont développés pour la plupart en réponse aux problèmes politiques et économiques rencontrés par les autorités à divers niveaux.

Ajoutons qu'en raison de la difficulté d'apporter des modifications à la Constitution, ces comités et ces conférences n'ont encore aucune reconnaissance constitutionnelle officielle; leur structure et leur organisation sont d'ailleurs marquées par une grande souplesse.

La révision des accords fiscaux à laquelle procèdent tous les cinq ans le gouvernement fédéral et les provinces fait partie intégrante du réseau complexe de ces rapports intergouvernementaux. Elle permet d'examiner les grandes questions qui touchent aux accords fiscaux et fait intervenir un certain nombre de comités intergouvernementaux à divers niveaux, allant de comités techniques où siègent des fonctionnaires à des rencontres entre les premiers ministres.

Dans cette section, nous abordons en détail les modalités de fonctionnement de ce processus de révision. Il semble toutefois souhaitable de débuter par un bref rappel de l'évolution des relations intergouvernementales au Canada. Cela nous permettra de mieux comprendre le contexte dans lequel s'inscrit la révision des accords fiscaux, en vue d'évaluer la nature et le fonctionnement de ce processus.

L'évolution des relations intergouvernementales

Lorsque les pères de la Confédération établirent dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 les principes sur lesquels devrait être fondée la nation canadienne, ils s'efforcèrent de séparer les pouvoirs et les responsabilités de chaque palier de gouvernement[1]. Néanmoins, la nécessité d'établir un processus quelconque de collaboration et de consultation entre les gouvernements est apparue rapidement. Dès les premières années, les demandes répétées des provinces en vue de modifier certaines subventions fédérales donnèrent lieu à des contacts entre les deux paliers de gouvernement. De son côté,

le gouvernement fédéral a eu recours assez fréquemment à son pouvoir de désavœu pour tenter d'exercer un contrôle sur les gouvernements provinciaux.

Entre 1867 et la Seconde Guerre mondiale, l'interaction entre les deux paliers de gouvernement demeura cependant limitée. Sous le gouvernement de Sir John A. Macdonald, le rôle des lieutenants-gouverneurs, en tant que délégués du pouvoir fédéral, consistait à promouvoir la collaboration et la communication entre le gouvernement fédéral et les provinces. Dans une large mesure, le Premier ministre Macdonald avait confié ce rôle aux lieutenants-gouverneurs dans le but de renforcer le pouvoir du gouvernement central et de limiter les contacts directs entre les autorités fédérales et les provinces. Ces dernières cherchaient au contraire à affirmer leur autonomie et se sont fortement objectées au rôle que l'on voulait faire jouer aux lieutenants-gouverneurs. Cette situation donna lieu à une série de rencontres *interprovinciales* entre 1887 et 1926, au cours desquelles les provinces firent valoir leurs réclamations; le gouvernement fédéral, toutefois, ne leur accorda pas une reconnaissance officielle[2].

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, les gouvernements commencèrent à assumer de nouvelles responsabilités dans des domaines qui, par la suite, allaient connaître un développement considérable. Ces responsabilités débordaient dans bien des cas les sphères de compétence qui avaient été attribuées en 1867, en particulier dans le domaine social. C'est ainsi que le gouvernement fédéral adopta la Loi d'enseignement technique en 1919 et la Loi sur les pensions de vieillesse en 1927. Dans les deux cas, le fédéral cherchait à réaliser des objectifs nationaux en intervenant dans des domaines considérés jusque-là comme relevant de la responsabilité des provinces. Ces programmes, à leur tour, amplifièrent le besoin de procéder à des contacts entre les deux paliers de gouvernement. Les rapports entre les deux paliers de gouvernement prirent encore plus d'importance durant la Grande Dépression des années 30, alors que le fédéral dut aider les provinces à affronter les problèmes sociaux aigus qui sévissaient, en particulier celles dont les ressources étaient insuffisantes pour faire face seules à la crise.

Dans ces conditions, les mécanismes intergouvernementaux mis sur pied n'avaient rien de planifié; comme on l'a écrit plus tard, ces mécanismes consistaient pour l'essentiel en une série d'accords intergouvernementaux signés à l'improviste et destinés à répondre aux besoins sociaux les plus urgents[3]. Malgré le caractère empirique des relations intergouvernementales au cours des années 30, les premières rencontres *fédérales-provinciales* officielles au niveau des premiers ministres eurent lieu sous les gouvernements King et Bennett. Cette époque marqua également les débuts des contacts intergouvernementaux suivis au niveau des fonctionnaires. Ces contacts se limitaient strictement à des problèmes particuliers intéressant le gouvernement fédéral et certaines provinces[4].

De la fin de la Deuxième Guerre mondiale au milieu des années 60, les gouvernements se sont de plus en plus engagés dans l'élaboration de politiques économiques visant le plein emploi, la croissance économique et la libéralisation du commerce, sans oublier une vaste gamme de politiques sociales. Le gouvernement fédéral prit à cette époque l'initiative d'instaurer un régime national de sécurité sociale et d'assurance-maladie. C'est au cours de ces mêmes années qu'on a assisté à la naissance du régime de péréquation et des programmes de subventions conditionnelles que l'on retrouve maintenant dans la Loi sur les accords fiscaux adoptée en 1977. (Il existe, bien entendu, un certain nombre d'autres programmes fédéraux-provinciaux qui relèvent d'autres lois.)

Ces développements se sont accompagnés d'une croissance très rapide des rapports entre les gouvernements. Il en est résulté un réseau complexe de relations intergouvernementales, marqué par des réunions et des contacts à tous les niveaux de la structure gouvernementale. Le nombre des conférences fédérales-provinciales officielles doubla presque, passant de 64 en 1957 à 125 en 1965. Plusieurs comités spéciaux furent également formés selon les besoins du moment[5].

Depuis le milieu des années 60, le nombre de comités intergouvernementaux a continué d'augmenter, mais à un rythme un peu plus lent. Néanmoins, là où des mécanismes intergouvernementaux avaient déjà été établis, on a constaté qu'ils gagnaient sans cesse en complexité, tant pour ce qui est des questions traitées que du nombre de ministères aux divers paliers de gouvernement qui y participaient. La preuve peut-être la plus frappante à cet égard est le fait que le gouvernement fédéral et presque tous les gouvernements provinciaux aient mis sur pied des services ou des bureaux spéciaux ayant pour mission spécifique de surveiller l'évolution de la situation et de mettre au point des stratégies dans les différents dossiers fédéraux-provinciaux.

La complexité croissante des affaires intergouvernementales est attribuable, du moins en partie, aux progrès accomplis par les gouvernements provinciaux eux-mêmes. Le gouvernement fédéral n'est plus la force incontestée qu'il était à l'époque de la Deuxième Guerre mondiale et durant les années qui la suivirent. Les autorités fédérales s'étaient alors appuyées sur leur pouvoir politique et financier pour mettre en place les principaux éléments du système

de bien-être social au Canada, malgré les questions constitutionnelles soulevées par leur intervention dans des domaines tels que la santé, l'éducation et l'assistance sociale.

La prédominance du gouvernement fédéral semble toutefois s'être considérablement atténuée au cours des années; d'ailleurs, la croissance substantielle de la part détenue par les gouvernements provinciaux et les administrations locales dans l'ensemble des dépenses gouvernementales (après subventions et transferts fédéraux) confirme ce fait. En 1958, le fédéral intervenait pour 55 % des dépenses finales de l'ensemble des gouvernements, contre 45 % pour le secteur provincial et local. En 1978, les provinces et les administrations locales comptaient pour 60 % des dépenses finales, alors que la part du gouvernement fédéral n'était plus que de 40 %. Ce renversement dans l'importance relative des budgets illustre le fait que les provinces ont accru considérablement leurs pouvoirs, ce qui constitue un facteur de première importance dans l'évolution des relations intergouvernementales[6].

Le caractère officiel de la révision quinquennale

Par le passé, le gouvernement fédéral et les provinces se sont consultés tous les cinq ans sur les changements à apporter aux accords fiscaux. Au moment de la conclusion des premiers accords de location fiscale durant la Deuxième Guerre mondiale, il avait été convenu que ceux-ci viendraient à échéance un an après la fin des hostilités. Au lendemain de la guerre, les gouvernements décidèrent de reconduire les accords à intervalle de cinq ans. Lorsque les accords de location fiscale furent intégrés aux « accords fiscaux » de temps de paix en 1947, le mode de révision quinquennale fut officiellement reconnu dans les lois votées par les deux paliers de gouvernement.

Comme c'est une loi fédérale qui régit les programmes de transferts couverts par les accords fiscaux, les provinces n'ont pratiquement aucun moyen officiel pour modifier le contenu de la loi. Le gouvernement fédéral peut ignorer les démarches en ce sens de la part des provinces ou ne pas leur donner suite.

La présente Loi sur les accords fiscaux ne limite à peu près pas le pouvoir discrétionnaire du gouvernement fédéral. La partie traitant de la péréquation est compatible avec le principe de la révision quinquennale dans la mesure où ce programme prend fin le 31 mars 1982. De même, lorsqu'en 1977 les programmes à frais partagés dans le domaine de la santé et de l'enseignement postsecondaire ont cédé la place au régime de FPE, il a été convenu que le gouvernement fédéral pourrait modifier ces accords de n'importe quelle façon, sauf pour ce qui est d'y mettre fin, à compter du 1er avril 1982. Avant cette date, le gouvernement fédéral peut leur apporter des modifications en autant que celles-ci n'aient pas pour effet de réduire les montants auxquels les provinces ont droit. Après cette date, si le gouvernement fédéral désire mettre fin au programme, il doit donner un préavis de trois ans aux provinces[7]. Sous réserve de ces conditions, le gouvernement central est légalement habilité, en vertu de la Loi, à modifier les programmes sans tenir compte du point de vue des provinces.

Pour bien saisir la nature des « négociations » qui se déroulent dans le cadre de la révision quinquennale, il est nécessaire de comprendre les dispositions de la loi fédérale. Les discussions fédérales-provinciales qui précèdent la révision des accords fiscaux sont devenues une coutume mais elles ne sont pas obligatoires en vertu de la Loi. Les phases de consultation dans le processus de révision des accords sont toujours suivies en fin de compte par une décision *fédérale*. Cette prérogative est d'ailleurs confirmée par le fait que la loi fédérale peut être modifiée (et elle l'a déjà été) en cours d'application et avant qu'elle n'expire, même si traditionnellement les accords fiscaux font l'objet d'une révision en profondeur tous les cinq ans avant d'être sanctionnés par une nouvelle loi. Ainsi, avant le début des présentes négociations, le gouvernement fédéral a apporté des modifications en vue de limiter le montant des recettes tirées des ressources pouvant entrer dans la formule de péréquation et pour empêcher l'Ontario de recevoir des paiements de péréquation par l'application d'une clause d'exclusion fondée sur le revenu personnel.

Pourtant, malgré l'importance des pouvoirs dont dispose le gouvernement fédéral, les provinces peuvent, aux termes de la Loi, prendre à tout moment certaines initiatives en regard des politiques fiscales et financières touchées par les accords. Ainsi, l'Alberta a choisi de se retirer des accords sur la perception de l'impôt sur le revenu des sociétés en 1981, conformément aux dispositions de la Loi. Les dispositions relatives au FPE permettent également aux provinces de déterminer dans une large mesure comment les montants transférés seront dépensés.

En règle générale, c'est dans le domaine de l'harmonisation fiscale que les provinces ont le plus grand pouvoir de négociation avec le gouvernement fédéral au moment de la révision des accords fiscaux. Ainsi, certaines provinces ont menacé de se retirer partiellement ou complètement des accords de perception fiscale. De fait, le Québec ne participe pas

à ces accords; l'Ontario et l'Alberta ont adopté des solutions intermédiaires, en choisissant notamment de percevoir leurs propres impôts sur le revenu des sociétés.

Dans les autres domaines, qui reposent essentiellement sur le pouvoir financier du gouvernement fédéral, le pouvoir de négociation des provinces se limite pour l'essentiel aux pressions politiques et à la persuasion. Malgré la nature intangible de ces formes de pression, leurs effets sont réels. Certaines provinces, en particulier le Québec, ont ainsi protesté contre la façon dont le gouvernement fédéral se servait de son pouvoir de dépenser dans le cadre des accords fiscaux pour influer sur le cours de programmes qui relevaient exclusivement de leur compétence. D'autres provinces se sont élevées avec force contre la nature « conditionnelle » des programmes à frais partagés. En réponse à certaines de ces objections, le gouvernement fédéral a pris des mesures concrètes. Il a mis de l'avant en 1964 des modalités de « non-participation » à l'intention du Québec et d'autres provinces, et a proposé un système de « financement global » en 1970-1971, qui a mené à l'adoption en 1977 du régime de FPE.

Le processus de révision quinquennale

Le processus complexe mis en œuvre pour les consultations fédérales-provinciales est une preuve de l'influence réelle des provinces lors de la révision quinquennale des accords fiscaux. Qui y participe, quand et comment : ce sont là des éléments qui ont un effet déterminant sur la nature des programmes régis par les accords fiscaux.

Au départ, il faut comprendre que de nombreuses variables interviennent dans chaque ronde de négociations, le facteur le plus important étant probablement le climat politique et économique du moment.

Les présentes négociations suivent de près les débats acrimonieux qui ont eu lieu sur certaines questions fondamentales touchant la Constitution et l'énergie. Ces questions sont intimement liées sous plusieurs aspects aux accords fiscaux. Par exemple, il est très difficile d'aborder la question de la part des recettes tirées des ressources naturelles qui doit entrer dans la formule de péréquation sans tenir compte des décisions prises en rapport avec les prix de l'énergie et le partage des recettes pétrolières et gazières. Quant au débat sur la Constitution, il a également touché à des questions qui étaient reliées aux accords fiscaux, entre autres l'enchâssement du principe de la péréquation dans la Constitution, les questions relatives aux « pouvoirs sur l'économie », l'harmonisation fiscale et la préservation du marché commun canadien. En outre, les tensions politiques nées de l'impasse dans laquelle se trouvaient la réforme constitutionnelle et le programme énergétique peuvent avoir contribué à rendre encore plus difficile le processus de négociation. À tous ces facteurs négatifs vient s'ajouter un environnement économique caractérisé par des résultats et des perspectives plutôt décourageants, dont les effets sont amplifiés par la situation budgétaire actuelle du gouvernement fédéral et par ses déclarations à l'effet qu'il est victime d'un « déséquilibre fiscal ».

Parmi les autres variables qui entrent en jeu dans ce processus, il faut mentionner les participants eux-mêmes et la nature des questions débattues. Le nombre réel des participants aux accords fiscaux est assez restreint. Le professeur Donald V. Smiley, de l'Université York, parle des principaux intervenants dans les affaires fédérales-provinciales comme des membres d'un petit club[8]. Par conséquent, les changements qui surviennent dans la composition de ce petit groupe peuvent avoir des répercussions considérables sur le processus de négociation. Par ailleurs, la nature du processus dépend souvent de la question ou du problème à résoudre. Ainsi, en 1977, lorsqu'on a discuté du financement de l'assurance-maladie, de l'assurance-hospitalisation et des services de santé complémentaires, dans le cadre de la proposition sur les accords de FPE, les représentants du ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social, ainsi que leurs homologues provinciaux, ont participé activement aux négociations.

À côté de ces nombreux éléments qui varient constamment, le processus comporte plusieurs constantes qu'il est possible de définir. À l'approche de l'expiration de la période quinquennale des accords fiscaux, soit généralement au cours de l'avant-dernière année, le ministère fédéral des Finances procède à des consultations officieuses au niveau des hauts fonctionnaires, puis rédige un document sur sa position de départ et propose un ordre du jour pour les négociations. Ces préparatifs sont soumis à l'examen du cabinet fédéral représenté par le Comité des priorités et de la planification. Alors que le gouvernement fédéral est à définir sa position de départ et un projet d'ordre du jour, les ministres des Finances des provinces établissent de leur côté leur position respective qui est soumise à l'approbation du conseil des ministres. Les documents de négociation des provinces sont généralement formulés de manière à répondre aux initiatives prises ou prévues dans le camp fédéral. Aux deux paliers de gouvernement, les conseils des ministres peuvent être appelés à divers stades des négociations à approuver des changements à la position de leur gouvernement, même si normalement on ne leur demande d'approuver que le contenu de la nouvelle législation, une fois les négociations terminées.

Les comités de ministres et de sous-ministres qui préparent et mènent les négociations servent également à des échanges d'information et de points de vue sur les affaires économiques et budgétaires en général. Il s'agit du Comité des ministres des Finances et du Comité permanent fédéral-provincial des affaires fiscales et économiques.

Les réunions annuelles des ministres des Finances au cours desquelles sont étudiées les perspectives économiques et budgétaires ont lieu régulièrement depuis 1964. Fréquemment par le passé, ces réunions se sont déroulées en janvier ou en février afin de permettre à tous les gouvernements de profiter de ces discussions en vue de la préparation de leur budget du printemps. Cependant, étant donné que le gouvernement fédéral semble dorénavant résolu à présenter son budget à l'automne, les réunions ont maintenant lieu en octobre.

Le Comité permanent fédéral-provincial des questions fiscales et économiques a été institué en 1955 en vue de préparer le gouvernement fédéral et les provinces aux négociations sur les accords fiscaux[9]. Il s'est réuni fréquemment depuis lors, souvent pour traiter de questions spéciales, comme la réforme fiscale de 1972 et le programme de contrôle des prix et des salaires de 1975. La fréquence des réunions est fonction des besoins, mais elles ont lieu à présent au moins deux fois par an. Le Comité se compose du sous-ministre fédéral des Finances et du sous-ministre adjoint responsable des relations fédérales-provinciales, ainsi que de représentants de toutes les provinces. Celles-ci délèguent généralement le sous-ministre des Finances et d'autres hauts fonctionnaires selon le cas. Des observateurs d'autres ministères ou organismes fédéraux et provinciaux peuvent également être invités à assister aux séances, si nécessaire.

L'une des réunions annuelles du Comité est généralement consacrée à l'étude des renseignements de base qui serviront à préparer la réunion annuelle des ministres des Finances. On y discute fréquemment des problèmes économiques et financiers de l'heure, comme le contrôle des prix et des salaires, les subventions conditionnelles, les négociations sur les tarifs douaniers ou la législation sur les banques. Pour préparer cette réunion, deux sous-comités de hauts fonctionnaires se réunissent régulièrement, celui des données économiques et celui des données budgétaires. Chaque année, ils publient les livres « vert » et « brun ». Ces documents passent en revue et analysent les données les plus récentes sur les résultats économiques et la politique budgétaire; ils servent entre autres aux discussions du Comité permanent et aux réunions des ministres des Finances.

À l'approche de la révision des accords fiscaux, les réunions deviennent généralement plus fréquentes, et le Comité permanent étudie les problèmes qui se posent. Ces discussions s'appuient sur les travaux de divers sous-comités du Comité permanent. À l'heure actuelle, il existe un sous-comité de coordination sur les accords fiscaux et des sous-comités techniques sur la péréquation et sur la perception fiscale. Ces sous-comités se composent de hauts fonctionnaires de rang inférieur à celui de sous-ministre, généralement ceux qui ont la responsabilité directe pour les questions considérées.

Si le Comité permanent joue un rôle actif dans la préparation des négociations, la plupart des négociations elles-mêmes sont menées par les ministres des Finances. Elles peuvent avoir lieu lors de leur réunion annuelle, au cours de laquelle plusieurs questions économiques peuvent être abordées, ou à l'occasion de réunions spécialement convoquées pour discuter des accords fiscaux et de questions connexes. Les premiers ministres ne participent que rarement aux négociations et seulement aux dernières étapes. Jusqu'à présent, deux réunions des premiers ministres ont été tenues exceptionnellement pour résoudre des questions sur lesquelles les parties ne parvenaient pas à s'entendre lors des négociations de 1972 et de 1977.

Les ministres des Finances, les premiers ministres et les hauts fonctionnaires des ministères des Finances ou du Trésor sont, bien entendu, les principaux participants à ces délibérations, mais il y a également d'autres hauts fonctionnaires et ministres qui y participent selon leurs responsabilités. Le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être social et ses homologues provinciaux, comme on l'a mentionné, participèrent en 1977 aux négociations qui ont mené aux accords sur le FPE. De même, le Secrétariat d'État et les ministères provinciaux de l'Éducation peuvent être appelés à se joindre aux négociations sur l'enseignement postsecondaire. En outre, la Banque du Canada délègue des observateurs pour assister aux diverses séances de négociation; leur rôle consiste à fournir des renseignements aux participants et à évaluer les effets éventuels sur la politique monétaire des changements dans les accords fiscaux. Enfin, il ne faut pas oublier les bureaux des affaires intergouvernementales, tel celui qui a été mis sur pied par le gouvernement fédéral, que l'on retrouve à présent au sein de presque tous les gouvernements provinciaux et qui jouent également un rôle important. Ils donnent aux négociations une perspective plus globale et veillent à ce que les revendications et les problèmes soulevés par les ministres des Finances restent dans la ligne des

politiques de leur gouvernement en matière de domaines de compétence et d'institutions.

Les négociations et le fonctionnement des divers comités intergouvernementaux respectent une division fondamentale des responsabilités entre les hauts fonctionnaires et les dirigeants des onze gouvernements. Comme beaucoup de décisions dans le cours de la révision des accords fiscaux sont de nature politique, les ministres sont ceux qui participent le plus activement aux véritables négociations et à la prise de décision. Le professeur Richard Simeon, de l'Université Queen's, a bien résumé les responsabilités des hauts fonctionnaires par la définition suivante qu'il donne du Comité permanent :

> [Le Comité] est donc un élément important des négociations fiscales. Il ne supprime pas les conflits, mais modifie la nature des négociations en mettant bon nombre de participants en contact étroit et continuel et en permettant à l'information de mieux circuler. Il réduit la possibilité de malentendus et, grâce aux données objectives qu'il produit, donne aux débats un ton plus objectif[10].

On retrouve dans le processus de révision des accords fiscaux bon nombre des caractéristiques habituelles des relations intergouvernementales au Canada. Un certain nombre de comités intergouvernementaux sont appelés à examiner une vaste gamme de questions importantes au plan national. Ces comités sont devenus permanents même si, constitutionnellement ou légalement, ils n'ont aucun rôle officiel. Ce sont les dirigeants des gouvernements (ceux qui détiennent le pouvoir) qui prennent les grandes décisions. Enfin, même si légalement le gouvernement fédéral peut modifier pratiquement comme il l'entend les lois qui touchent les provinces sans obtenir au préalable leur consentement, les provinces ont en fait un pouvoir politique considérable par le biais du processus de négociation des accords fiscaux.

L'évaluation de la révision des accords fiscaux

Dans cette section, nous allons évaluer la nature et le fonctionnement du mécanisme de la révision quinquennale des accords fiscaux. Notre évaluation prend comme point de départ les critiques sérieuses formulées par certains observateurs sur l'état des affaires intergouvernementales au Canada. Bien que ces critiques aient surtout été exprimées en termes généraux, il est intéressant de les appliquer aux accords fiscaux car elles ajoutent une dimension nouvelle à l'analyse; elles permettent également de voir dans quelle mesure les mécanismes intergouvernementaux reliés à la révision des accords fiscaux respectent les principes de la démocratie et du fédéralisme au Canada.

Les principes démocratiques et l'efficacité

Les mécanismes associés aux relations intergouvernementales au Canada ont reçu divers qualificatifs qui visaient à en décrire la nature. On a ainsi parlé de fédéralisme « de coopération » ou de « collaboration ». Ces termes soulignent le fait que dans de nombreux domaines, allant de la politique sociale au développement économique, l'efficacité des pouvoirs publics dans un État fédéral repose sur l'harmonisation des programmes et la mise en œuvre de politiques concertées aux deux paliers de gouvernement. Le terme « fédéralisme exécutif » a également été employé du fait que les principaux participants aux négociations sont des hauts fonctionnaires ou des membres du cabinet. Les partis politiques et les législatures jouent un rôle secondaire dans ces rapports intergouvernementaux. Enfin, on a parlé de « diplomatie fédérale-provinciale » en raison des similitudes qui existent entre ces questions et la conduite des relations internationales[11].

Ceux qui suivent l'évolution des affaires intergouvernementales au Canada insistent souvent sur le fédéralisme de type « exécutif » qui caractérise ces rapports et sur le rôle des hauts fonctionnaires et des ministres dans le processus décisionnel. Dans cette perspective, deux préoccupations majeures sont souvent exprimées; elles touchent au caractère démocratique du processus et à l'efficacité de la formulation des politiques. Ces critiques très générales ont peut-être été le mieux résumées par le professeur Donald V. Smiley :

> Premièrement, il [le fédéralisme exécutif] contribue à maintenir le secret dans la conduite des affaires publiques. Deuxièmement, il réduit anormalement le niveau de participation des citoyens. Troisièmement, il affaiblit et dilue l'obligation qu'ont les gouvernements de rendre compte à leur législature respective et, de façon plus générale, à l'ensemble de la population. Quatrièmement, il empêche qu'un certain nombre de questions qui présentent un intérêt vital pour la population soient débattues et réglées sur la place publique. Cinquièmement, il a contribué à la croissance incontrôlée des activités gouvernementales. Sixièmement, il crée des conflits entre les gouvernements, qui restent souvent sans solution et qui ne servent souvent que les intérêts politiques et bureaucratiques de ceux qui y sont impliqués[12].

La double préoccupation au sujet du caractère démocratique et de l'efficacité du processus décisionnel ressort clairement de cette série de critiques. Les trois premiers points remettent en cause le

caractère peu démocratique des relations intergouvernementales, en particulier le manque d'ouverture des débats, la faible participation des citoyens et l'absence d'imputabilité que favorise le fédéralisme de type exécutif. Par ailleurs, les trois dernières critiques portent sur le manque d'efficacité du processus décisionnel; le professeur Smiley s'interroge en effet sur les résultats obtenus dans le cadre des relations intergouvernementales, sur la nature des politiques qui en découlent et sur la capacité des gouvernements à répondre aux besoins des citoyens.

Il est utile de se demander si ces critiques portant sur les affaires intergouvernementales en général sont justifiées dans le cas du mécanisme de révision quinquennale des accords fiscaux. Les questions touchant au caractère démocratique du processus seront traitées séparément de celles qui se rattachent à l'efficacité de la prise de décision.

Plusieurs commentateurs intéressés directement ou indirectement par ces questions ont dénoncé le caractère antidémocratique du processus de révision des accords fiscaux. On peut citer à ce propos les observations du professeur Thomas Courchene au sujet de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux :

> [...] le processus de renégociation des accords fiscaux s'est essentiellement déroulé sans que ne soit consulté le parlement canadien. La Loi sur les accords fiscaux est une loi du Parlement, mais la Chambre des communes s'est retrouvée devant un *fait accompli*, les accords ayant été mis au point et approuvés par les représentants du gouvernement fédéral et des dix gouvernements provinciaux. L'essentiel des débats à la Chambre sur le projet de loi a consisté à régler les détails de ses diverses dispositions. Il n'y a eu aucun débat dans le sens traditionnel du terme. On doit donc se demander sérieusement si le système des conférences fédérales-provinciales sert convenablement les intérêts de la nation. L'opinion publique n'a pas été amenée à se manifester au sujet des nouveaux accords[13].

Quant au très honorable Joe Clark, leader de l'Opposition, il déclarait lors du débat sur la loi à la Chambre des communes en 1977 :

> Nous nous trouvons en présence d'un [...] *fait accompli* [...] (un) accord auquel sont parvenus les chefs des gouvernements qui se sont rencontrés loin d'ici sans permettre au Parlement d'exprimer ne serait-ce qu'une opinion sur les options possibles[14].

Le processus lié à l'élaboration des accords fiscaux semble justifier ces critiques. Il donne lieu à des consultations entre fonctionnaires à un certain niveau alors que les décisions sont prises par les dirigeants gouvernementaux à un autre. Dans les deux cas, les résultats des pourparlers ne font généralement l'objet d'aucune forme réelle d'examen par le Parlement, la presse ou les groupes intéressés. En outre, les participants à ces travaux sont relativement peu nombreux et leur intérêt spécifique se limite en grande partie aux responsabilités générales qui leur sont confiées à titre de représentants des divers ministères des Finances.

En considérant ces critiques, il importe de tenir compte des divers types de relations intergouvernementales qui interviennent dans ces accords fiscaux. Dans une analyse générale des affaires intergouvernementales, le professeur J. Stefan Dupré, de l'Université de Toronto, fait une distinction qui s'avère utile dans le cas présent :

> Si on veut analyser correctement la question de « l'ouverture des débats » et de « l'imputabilité », je considère qu'il est indispensable d'établir une nette distinction entre le fait de gouverner par conférences au sommet et celui de gouverner par conférences au niveau fonctionnel ou opérationnel. Je suis frappé par la publicité qui en est venue à se faire non seulement autour des personnes impliquées, mais également sur les questions traitées lors des conférences au sommet. Je suis également impressionné par la qualité et le nombre sans cesse croissant des exposés de principe et autres documents de travail qui sont rendus publics. Il y a un contraste de plus en plus marqué entre l'« ouverture » qui caractérise le gouvernement par conférences au sommet et le mystère qui entoure les travaux du cabinet au sein de chaque gouvernement. Pour ce qui est de rendre compte au Parlement et aux législatures provinciales, on constate que, de plus en plus, les affaires traitées lors de ces conférences retiennent l'attention lors des périodes de questions et sont étudiées par des comités parlementaires.
>
> Par contre, là où je crois que l'on a raison de continuer à parler de manque d'ouverture des débats et d'absence d'imputabilité, c'est dans les huit neuvièmes immergés de cet iceberg qu'est en fait le gouvernement par conférences – je veux parler ici de ces centaines de structures et de comités obscurs où se règlent les questions opérationnelles et fonctionnelles[15].

Ce qui semble aller le plus à l'encontre des principes d'ouverture, de participation et d'imputabilité, ce sont les « structures et les comités obscurs où se règlent les questions opérationnelles et fonctionnelles ». Les participants au processus sont les premiers à reconnaître que la complexité croissante des relations intergouvernementales sur les questions budgétaires et économiques a entraîné une prolifération de « comités spéciaux et de sous-comités techniques d'une nature plus ou moins permanente »[16]. Il semble donc justifié d'affirmer que les comités intergouvernementaux de hauts fonctionnaires reliés aux accords fiscaux restent entourés d'une certaine « obscurité ». Ceci provient du fait que ces comités ont une structure et un mode de fonctionnement assez souples, plusieurs étant formés selon les besoins du moment, tout en constituant

dans l'ensemble un des éléments permanents du processus.

Par contre, il ne fait aucun doute que lorsque les accords fiscaux font l'objet de négociations au niveau des dirigeants gouvernementaux, ils retiennent une plus grande attention parmi le public. En fait, dans le cas des accords fiscaux, il semble que ce ne soit qu'à ce stade que le Parlement, la presse ou le public manifestent réellement un intérêt pour les questions qui s'y rattachent.

En grande partie, ce phénomène est attribuable au fait que les rencontres entre hauts fonctionnaires servent essentiellement à tenir des consultations et à échanger des renseignements. Par contre, au niveau des ministres, les débats sont orientés vers la prise de décisions. La question de l'information et de l'examen sur la place publique se pose en fait différemment aux deux niveaux. Quand il s'agit des délibérations entre hauts fonctionnaires, le besoin se limite principalement à fournir l'information nécessaire aux groupes intéressés et au public spécialisé. Quand le débat se transpose au niveau des ministres et que des décisions doivent être prises, l'auditoire intéressé est beaucoup plus vaste et, bien entendu, c'est surtout cette partie du processus qui attire la plus grande attention.

Il importe de souligner, cependant, que les négociations sur les accords fiscaux au niveau des ministres ne sont pas devenues aussi ouvertes que le laisse entendre le professeur Dupré. Le processus intergouvernemental « ouvert » que décrivait ce dernier s'apparente davantage aux conférences des premiers ministres sur la Constitution et l'économie. Le public et les médias ont exercé des pressions considérables pour que le processus de consultation lié à ces conférences soit beaucoup plus ouvert; les pressions ont porté fruit et ont donné lieu à la publication de nombreux documents de travail et exposés de principe. De plus, la plupart des séances ont été télévisées au moins en partie. Cependant, la complexité et le caractère technique des négociations sur les accords fiscaux, outre le fait que le rôle prépondérant revient aux ministres des Finances et non aux premiers ministres, expliquent en partie pourquoi le processus de révision n'a pas encore fait l'objet des mêmes pressions pour une plus grande ouverture des débats. Du point de vue journalistique, le sujet est tout simplement moins susceptible de captiver l'attention du public.

Si les délibérations qui entourent la révision des accords fiscaux ne sont pas aussi transparentes que celles qui se déroulent lors des rencontres entre premiers ministres – notamment parce que la télévision n'y est pas présente –, des mesures n'en ont pas moins été prises récemment pour améliorer l'ouverture des débats et l'imputabilité du processus en général. Certaines provinces ont communiqué énormément d'informations et publié de nombreux exposés et documents de travail avant que ne débute la révision actuellement en cours, parmi lesquels on peut citer les documents traitant de ces questions dans les derniers budgets de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. En outre, le gouvernement fédéral a pris une mesure assez innovatrice en confiant à un groupe de travail parlementaire la tâche de se pencher sur les accords fiscaux avant la tenue des négociations fédérales-provinciales.

La création de ce groupe de travail répond donc en bonne partie aux critiques précédemment rapportées. C'est la première fois dans l'histoire des relations fédérales-provinciales qu'une tribune est instituée pour permettre un débat parlementaire avant que ne s'amorce la négociation véritable avec les provinces. Le Groupe de travail a par ailleurs reçu le mandat de se déplacer dans tout le Canada et de recueillir l'opinion d'un grand nombre de citoyens sur le sujet. En d'autres termes, ce groupe a non seulement permis la tenue d'un débat au Parlement, mais il a également servi de tribune pour des groupes ou des personnes qui avaient été jusque-là exclus pour l'essentiel des négociations intergouvernementales. Le principe de l'imputabilité s'est également trouvé mieux servi du fait que le ministre des Finances ait exposé devant le Groupe de travail la position du gouvernement fédéral avant le début des négociations, tout comme l'ont fait des représentants de quelques provinces. Le Groupe de travail a donc contribué à accroître l'imputabilité des responsables gouvernementaux envers le Parlement et le public en général.

Pour bien évaluer la pertinence des critiques exprimées à l'endroit des mécanismes de révision des accords fiscaux, il est nécessaire de préciser un certain nombre de points concernant le caractère démocratique de ce processus. Il est bon de rappeler que la tendance à ne pas divulguer de renseignements est une caractéristique souvent attribuée aux gouvernements modernes en général. On ne peut donc dire qu'il s'agit là d'un phénomène propre aux relations intergouvernementales. La solution à ce genre de problèmes pourrait nécessiter l'adoption d'une loi sur la liberté d'information et d'autres mesures destinées à limiter la confidentialité au sein des gouvernements. Par ailleurs, on ne sait pas réellement si c'est le processus de négociation des accords fiscaux qui est lui-même seul responsable du « faible niveau de participation » des citoyens. Les questions liées aux accords fiscaux sont difficiles et très techniques. En raison de cette complexité, la

plupart des citoyens ont du mal à comprendre dans quelle mesure ces questions peuvent les toucher. Par ailleurs, on revient souvent sur la notion de l'imputabilité à propos du régime parlementaire moderne en général; c'est donc plus qu'une simple question de relations fédérales-provinciales. L'évolution du rôle des partis et l'accroissement des pouvoirs du cabinet depuis le début du siècle ont rendu difficile la délimitation claire et nette des responsabilités à l'intérieur du système politique.

Cela nous amène à souligner un autre point important dont il faut tenir compte. Les exigences de la démocratie parlementaire moderne font que les décisions sont prises par le pouvoir exécutif dans la majorité des cas. Ce sont en définitive les membres du cabinet et le Premier ministre à qui l'électorat a confié la responsabilité de prendre les décisions, sous réserve de l'approbation du Parlement. Par conséquent, s'il est vrai que la révision intergouvernementale des accords fiscaux est entre les mains de représentants du pouvoir exécutif de plusieurs gouvernements, il n'en est pas moins vrai que le fait que ces responsables gouvernementaux aient à prendre les décisions est un des traits distinctifs du régime parlementaire[17].

À ce propos, il est bon de se demander dans quelle mesure la démocratie parlementaire est ou devrait être compatible avec le modèle décisionnel qui caractérise le système fédéral américain. Dans le système américain, l'exécutif ne détient pas un tel « monopole » sur le processus décisionnel, en vertu de la doctrine de la séparation des pouvoirs; il est ainsi beaucoup plus facile pour le Congrès que ce ne l'est pour le Parlement au Canada de mettre de l'avant de nouvelles politiques et de modifier celles que propose l'administration sous réserve du droit de veto présidentiel. Si l'on estime que le régime parlementaire au Canada devrait évoluer vers le modèle américain, les critiques portant sur le manque d'ouverture des débats et la faible participation des citoyens aux affaires intergouvernementales deviennent alors beaucoup plus sérieuses.

Le niveau approprié d'ouverture, de participation et d'imputabilité ne peut, en toute justice, être évalué qu'en comparant le processus de révision des accords fiscaux à d'autres processus semblables que l'on retrouve dans le régime parlementaire canadien. L'une des caractéristiques fondamentales de la révision des accords fiscaux est que les programmes qu'elle touche relèvent de la responsabilité du ministère fédéral des Finances. Or, pour des raisons légitimes, l'élaboration de la législation financière est très souvent entourée d'un grand secret, l'exemple le plus frappant à cet égard étant celui de la préparation du budget.

En cherchant des lois financières qui se prêtent à une comparaison avec la Loi sur les accords fiscaux, notre choix s'est arrêté à la Loi sur les banques, qui présente plusieurs similitudes. La Loi sur les banques, comme la Loi sur les accords fiscaux, fait régulièrement l'objet d'une révision globale, bien que celle-ci ait lieu à tous les dix ans plutôt qu'à tous les cinq ans.

Si l'on se sert de la Loi sur les banques pour juger du caractère démocratique de la révision des accords fiscaux, on note plusieurs points importants. Tout d'abord, la pratique consistant à réviser régulièrement une loi financière, comme c'est le cas pour ces deux lois, comporte en soi un élément de démocratie. Les autres lois ne peuvent être révisées que sur l'initiative du pouvoir exécutif. En fait, certains ont même fait valoir que l'on devrait recourir beaucoup plus fréquemment à des dispositions permettant de fixer une durée d'application précise aux lois[18].

Deuxièmement, la version préliminaire du projet de loi sur les banques fait l'objet d'un examen très serré de la part de comités de la Chambre des communes et du Sénat, avant que la législation bancaire ne soit présentée « sous sa forme définitive » par le gouvernement. Cela laisse aux groupes intéressés et aux députés tout le temps nécessaire pour formuler des recommandations ou proposer des modifications avant que le cabinet n'arrête la version définitive du projet de loi. Par contre, sauf pour la présente révision qui fut précédée par la création d'un groupe de travail parlementaire, les députés et les groupes intéressés n'ont pratiquement jamais eu l'occasion de suggérer des modifications à la Loi sur les accords fiscaux. Jusqu'à maintenant, les projets de modification n'étaient soumis au Parlement qu'après que les ministres délégués par les différents gouvernements en soient arrivés à un accord. Ceci rendait donc bien improbable l'acceptation par le gouvernement fédéral de tout changement important au projet de loi, au moment où celui-ci était étudié au Parlement. Le cheminement du projet de loi au Parlement se résumait pour l'essentiel à fournir des explications sur les termes des accords intervenus entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Dans l'ensemble, les critiques portant sur le manque de démocratie dans les affaires intergouvernementales paraissent justifiées sur le double plan de l'ouverture des débats et de la participation des citoyens. Les mécanismes actuels n'assurent pas le degré de transparence qu'il serait possible d'accorder à ces délibérations; les parlementaires et les groupes intéressés n'ont pas suffisamment la chance de faire connaître leur point de vue et de formuler des recommandations avant le début des négociations entre les gouvernements.

Si le caractère démocratique des négociations sur les accords fiscaux semble pouvoir être légitimement remis en question, il semble beaucoup plus difficile par contre de porter un jugement sur les critiques touchant à l'efficacité du processus décisionnel inhérent aux accords fiscaux. Pour être à même de le faire, il est essentiel d'évaluer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints en pratique[19]. Deux questions surgissent alors en regard de l'analyse du professeur Smiley : les révisions ont-elles apporté une réponse satisfaisante aux problèmes qui se posaient et ont-elles accordé suffisamment de place aux opinions formulées par les groupes intéressés ? Le processus a-t-il permis de régler les conflits fédéraux-provinciaux ?

En ce qui a trait à la première question, on a soutenu que les affaires intergouvernementales au Canada influençaient considérablement la nature et la définition des problèmes qui doivent être discutés et réglés par les gouvernements. À ce propos, le professeur Smiley insiste sur le fait que le contexte des affaires intergouvernementales accorde une place exagérée à l'aspect régional et territorial des questions débattues. Il estime que ce phénomène appauvrit le processus de formulation des politiques au Canada en conférant aux représentants régionaux un rôle prépondérant et en excluant des négociations les groupes dont les intérêts particuliers sont définis en fonction de leurs besoins et de leur vocation plutôt qu'en fonction de critères territoriaux[20].

Lorsqu'on examine cet argument dans le contexte de la révision des accords fiscaux, il est loin d'être évident que le processus ait eu pour effet d'accorder une importance exagérée à l'aspect régional. La critique formulée semble en effet s'appuyer sur le postulat implicite que la dimension régionale des problèmes étudiés pourrait être beaucoup moins importante dans notre système politique. Dans la plupart des États fédéraux, les questions régionales revêtent une importance déterminante, quels que soient le cadre institutionnel et le mode de division territoriale. De plus, bien qu'il soit vrai que les groupes qui ont des besoins et des intérêts spécifiques sont exclus des négociations comme telles, il est difficile d'identifier parmi les questions reliées aux accords fiscaux celles qui sont d'intérêt purement régional. Par exemple, certains pourraient considérer comme un « biais » régional le fait que les provinces s'opposent à ce que le fédéral se serve de son pouvoir de dépenser pour intervenir dans des domaines qu'elles considèrent comme relevant de leur compétence. D'autres, par contre, pourraient faire valoir que la position des provinces sur cette question est le reflet d'une conviction que celles-ci sont mieux placées que le gouvernement fédéral pour mettre en œuvre des programmes qui répondent aux besoins des citoyens. Après avoir pesé tous les arguments, il semble raisonnable de dire que les questions soulevées lors des révisions sont directement reliées à la poursuite des objectifs d'efficience et d'équité dans les finances publiques et dans la prestation des services sociaux à travers le pays. Pour ce qui est des accords fiscaux, la préoccupation à l'égard de ces objectifs nationaux ne semble pas être délaissée au profit des questions régionales.

Un autre argument invoqué par le professeur Smiley soutient que les affaires intergouvernementales servent les intérêts particuliers de ceux qui participent aux délibérations. Cette critique générale paraît valide dans le cas de la révision des accords fiscaux. Certains ont cité comme exemple le traitement réservé aux questions touchant à la politique sociale dans les accords fiscaux. On a ainsi avancé qu'en raison du fait que les principaux acteurs dans ce débat œuvrent au sein des ministères des Finances et qu'ils s'intéressent avant tout à la répartition et au partage des recettes, de même qu'aux liens entre ces questions et les politiques fiscale et économique, ces derniers ont tendance à ignorer certains aspects importants de la politique sociale qui pourraient entrer en ligne de compte[21]. Qu'il s'agisse de l'enseignement postsecondaire en 1967, ou de l'assurance-maladie et de l'assurance-hospitalisation en 1977, on a prétendu que ces secteurs clés de la politique sociale avaient été considérés principalement sous leurs aspects budgétaires. Un participant aux négociations de 1967 a décrit de façon imagée la mise à l'écart des ministères dont relevaient ces programmes : les ministères de l'Éducation étaient pratiquement ramenés au rôle de partenaires silencieux; la politique d'enseignement n'avait même pas été admise dans les gradins puisqu'en fait, on lui avait carrément refusé l'entrée du stade[22].

Dans le chapitre consacré à l'harmonisation fiscale, nous avons présenté un autre exemple qui illustre bien les limites imposées au processus de révision par les intérêts particuliers des représentants des divers ministères des Finances. Ainsi, nous avions établi que les problèmes touchant à l'harmonisation fiscale ne peuvent être traités isolément de ceux qui découlent des autres politiques économiques « non fiscales » des gouvernements, entre autres, les politiques de dépenses et la réglementation discrétionnaire qui sont employées pour favoriser la croissance de certains secteurs et y promouvoir les investissements. On peut donc expliquer en partie l'importance considérable accordée à l'harmonisation fiscale dans les révisions antérieures des accords fiscaux par les responsabilités qui incombent aux ministères des Finances. Bien que la politique fiscale

soit clairement du ressort des ministères des Finances, d'autres ministères, comme ceux qui sont chargés des questions touchant à l'industrie et au commerce, ont la responsabilité première pour les autres types de programmes économiques qui jouent un rôle important dans la stabilisation et l'harmonisation économiques.

Ces exemples démontrent qu'il est vrai, jusqu'à un certain point, que les participants au processus ont tendance à adopter une approche à portée restreinte en négligeant parfois les aspects plus généraux des politiques. Il ne faudrait pas, toutefois, exagérer l'importance de ce facteur. Dans la mesure où les négociateurs cherchent avant tout à en arriver à des compromis et à conclure des accords, les débats doivent forcément être circonscrits à certains aspects et avoir une durée déterminée.

Les deux exemples tirés de la révision des accords fiscaux que nous avons mentionnés précédemment indiquent clairement qu'il doit en être ainsi. Dans le cas des programmes sociaux, on voudrait en effet que les discussions entre les autorités fédérales et provinciales se concentrent davantage sur des questions de politique dans des domaines qui relèvent traditionnellement de la compétence des provinces, en particulier pour ce qui est de l'enseignement postsecondaire. Les deux paliers de gouvernement affichent une réticence à discuter de ces questions de façon détaillée en raison des différends qui pourraient surgir au sujet des domaines de compétence. De même, lorsqu'on considère l'approche restreinte adoptée par ceux qui sont chargés d'élaborer des modalités d'harmonisation fiscale, il faut garder à l'esprit que ces questions ont fréquemment été à l'origine de conflits entre les provinces et le fédéral dans l'histoire des négociations intergouvernementales.

Les deux autres critiques principales que formule le professeur Smiley sur l'efficacité des mécanismes décisionnels dans les affaires intergouvernementales sont intimement reliées. Selon lui, le fédéralisme exécutif encourage la croissance « anarchique » des gouvernements, affirmation qui laisse entendre que les affaires intergouvernementales au Canada se distinguent par leur nature hautement conflictuelle. Mais, si on estime au contraire qu'elles ont donné lieu à des compromis substantiels, il devient très difficile de prétendre que le réseau des rapports intergouvernementaux est sans objet. Par conséquent, on ne peut facilement qualifier d'« anarchique » la croissance des gouvernements en général et celle du nombre de comités associés à la révision des accords fiscaux.

En examinant ces critiques dans le contexte des accords fiscaux, on constate que l'histoire des négociations tend à confirmer l'hypothèse qu'il y a eu de nombreux compromis et que le développement des relations intergouvernementales s'est fait de façon rationnelle. Il serait évidemment faux d'affirmer qu'il n'y a jamais eu de conflits dans le dossier des accords fiscaux ou que les programmes n'ont connu aucune difficulté. Les problèmes liés à ces programmes font d'ailleurs l'objet du présent rapport. On peut dire néanmoins que le processus de négociation des accords fiscaux a débouché sur l'élaboration de politiques qui se sont avérées fructueuses dans l'ensemble. En termes concrets, ces accords ont permis d'établir un régime fiscal raisonnablement uniforme qui laisse tout de même une assez bonne marge de manœuvre aux provinces. Les gouvernements se sont entendus sur un système complexe de péréquation, qui a progressé de façon satisfaisante vers ses objectifs fondamentaux; enfin, des normes relativement uniformes et élevées ont été instituées en matière de politique sociale. Tout cela a été accompli malgré les conflits qui sont survenus périodiquement entre les gouvernements.

L'importance des compromis réalisés jusqu'à présent peut s'expliquer, en fait, par l'approche relativement restreinte suivie par les participants aux négociations. En mettant l'accent sur le partage des recettes, ainsi que sur les liens entre les politiques fiscale et économique, les négociateurs ont effectivement limité les risques de conflits. Cette démarche bien spécifique peut également expliquer pourquoi il a été possible de concilier des positions divergentes lors de ces négociations, alors qu'on n'a pu y parvenir dans d'autres domaines. Il semblerait que plus la portée des questions abordées est étendue lors de négociations intergouvernementales, plus il est difficile d'en arriver à une entente.

En situant l'analyse du processus de révision des accords fiscaux dans une perspective plus large, on se rend compte que l'accroissement du nombre de comités intergouvernementaux impliqués dans les négociations pose un problème moins sérieux qu'on ne l'a laissé entendre. Il fait peu de doute que le processus de révision lui-même constitue une preuve de la croissance des gouvernements modernes. Cependant, les modalités de consultation et de collaboration complexes qui caractérisent ces accords peuvent très bien se justifier; elles permettent en effet aux programmes intergouvernementaux de bien fonctionner et aux gouvernements de parvenir à des compromis.

Fédéralisme et interdépendance

Une autre série de critiques à caractère général formulées récemment au sujet des relations intergouvernementales porte sur la nature du fédéralisme.

Celles-ci soulèvent la question du rôle qu'il conviendrait de faire jouer à chaque palier de gouvernement, ainsi que le juste équilibre à réaliser entre les pouvoirs conférés aux divers paliers de gouvernement dans un État fédéral. La nature et l'importance de la collaboration intergouvernementale est un aspect fondamental de ces problèmes.

Comme la révision des accords fiscaux exige une collaboration efficace entre les gouvernements, ces critiques générales s'appliquent directement aux accords. Le lien direct entre les accords fiscaux et ces problèmes est illustré par les négociations actuelles. En avril 1981, le ministre fédéral des Finances affirmait devant le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux que le pouvoir fiscal global des provinces avait fourni à ces dernières des moyens de pression considérables et avait contribué à réduire le pouvoir politique du gouvernement fédéral[23]. En établissant un lien entre « déséquilibre fiscal » et « déséquilibre politique », le ministre des Finances affirmait en fait que les rôles de chaque palier de gouvernement étaient actuellement mal adaptés et qu'il fallait essayer de parvenir à un meilleur équilibre des pouvoirs.

Le Conseil économique ne considère pas qu'il est de son mandat de porter un jugement sur l'état actuel du fédéralisme au Canada. Cela exigerait en effet de faire des choix politiques, ce qui n'entre pas dans les attributions du Conseil et déborde le cadre du présent rapport. Néanmoins, nous estimons qu'il est nécessaire de soulever ces questions dans la mesure où elles touchent aux accords fiscaux, notamment parce que le ministre des Finances l'a fait lui-même.

Les problèmes qui se posent à l'État fédéral canadien et qui semblent naître des relations intergouvernementales dépendent en très grande partie du modèle particulier de fédéralisme que l'on juge idéal. Le professeur Alan Cairns de l'Université de la Colombie-Britannique a élaboré deux modèles pour décrire les différentes conceptions du fédéralisme[24]. Le premier, que l'on peut appeler le « fédéralisme inter-États », est généralement considéré comme étant celui qui a inspiré les pères de la Confédération. Ce modèle établit une démarcation claire entre les pouvoirs du gouvernement fédéral et ceux des provinces. Outre les domaines de compétence énumérés, le gouvernement fédéral se voit accorder le pouvoir résiduel et des pouvoirs exceptionnels dans les situations d'urgence ou de crise nationale qui menacent « la paix, l'ordre et le bon gouvernement ». Dans ce modèle, les institutions clés au palier central ne reflètent pas uniquement les intérêts régionaux, mais également les intérêts qui ont une portée plus vaste, à caractère national. Dans le modèle de fédéralisme inter-États, le gouvernement fédéral dispose d'une responsabilité première sur les plans des relations internationales et du maintien de l'uniformité au sein de la nation et dans les rapports interrégionaux.

Le deuxième modèle, qualifié de fédéralisme « intra-État », accorde un rôle considérable aux intérêts régionaux dans la formulation des politiques nationales. Les institutions politiques du gouvernement central, par conséquent, doivent s'efforcer de faire intervenir des compromis entre les représentants des intérêts régionaux divergents. Le fédéralisme « intra-État » comporte deux options de base. L'option « centraliste » ou « nationaliste » vise à rendre le gouvernement central plus sensible aux diversités régionales en minimisant le rôle des gouvernements provinciaux et en augmentant l'importance de la représentation régionale dans les institutions nationales, telles que le Parlement et la Cour suprême du Canada. L'option « provincialiste », par contre, cherche à augmenter le pouvoir et l'influence des gouvernements provinciaux ou régionaux, qui deviennent alors les principaux représentants des intérêts territoriaux.

Dans le cadre du modèle de fédéralisme « inter-États », un haut niveau de collaboration et d'interdépendance entre les gouvernements est jugé nécessaire parce que la division des pouvoirs ne convient plus aux circonstances de notre époque. On soutient que, dans ces conditions, la répartition des pouvoirs est devenue moins précise qu'elle ne l'était à l'origine, avec le résultat que les intérêts et les activités des deux paliers de gouvernement se chevauchent dans presque tous les domaines. En vertu de ce modèle, l'interdépendance qui caractérise l'échiquier politique amène souvent de graves problèmes, car aucun palier de gouvernement ne semble avoir la suprématie dans un domaine quelconque et il n'existe aucun moyen de résoudre efficacement les conflits entre les gouvernements[25]. Les propositions de réforme visent donc à remanier le partage des pouvoirs et à régler la question de la suprématie dans les diverses sphères de compétence.

Les problèmes attribués aux relations intergouvernementales dans le modèle de fédéralisme « intra-État » varient considérablement selon que l'on considère la version nationaliste ou provincialiste. Les arguments en faveur des institutions nationales à forte représentation régionale semblent souvent apparaître lorsque les conflits entre les gouvernements des provinces ou des États atteignent un niveau inacceptable. En fait, certaines propositions mises de l'avant ces dernières années par le gouvernement fédéral et par d'autres en vue de renforcer l'influence des intérêts régionaux dans les institutions

nationales laissent entendre qu'on est déjà parvenu à ce stade. On attribue en partie cette situation au fait que le gouvernement central n'a pas réussi à tenir suffisamment compte des intérêts régionaux dans l'élaboration de ses propres politiques. Par conséquent, les propositions de réforme envisagent souvent d'accorder aux intérêts régionaux une représentation accrue à l'échelon national. Une telle évolution nécessiterait un relâchement de la discipline de parti et du principe de la responsabilité ministérielle envers le cabinet pour permettre que le point de vue régional soit articulé de façon plus vigoureuse et ouverte. En outre, on a proposé toute une série de réformes touchant les institutions nationales telles que la Cour suprême et le Sénat, en vue de favoriser une plus grande expression des intérêts régionaux au sein du gouvernement central.

Dans le cas de la version provincialiste du fédéralisme, la primauté des relations de gouvernement à gouvernement n'est pas remise en question. Le type de réforme proposé par les partisans de cette option requiert la création d'institutions plus officielles pour la conduite des affaires intergouvernementales, afin de garantir aux provinces une voix réelle au chapitre. L'ampleur de la réforme varie selon les propositions, allant de modifications mineures aux mécanismes existants jusqu'à la création, par voie d'amendement constitutionnel, d'un nouveau palier de gouvernement qui trancherait les questions reliées aux affaires intergouvernementales. Ces dernières propositions englobent souvent une transformation du Sénat, qui deviendrait un conseil national. Des représentants du gouvernement fédéral et des provinces pourraient en être membres, mais ce conseil deviendrait en fait un troisième palier de gouvernement qui aurait, aux termes de la Constitution, l'autorité nécessaire pour élaborer les politiques reliées à des accords fédéraux-provinciaux. Ce conseil aurait en fait un pouvoir prépondérant sur celui du gouvernement fédéral et des provinces en ce qui a trait aux questions impliquant les deux niveaux de gouvernement[26].

Les conceptions générales qui se dégagent des différents modèles de fédéralisme en ce qui a trait aux affaires intergouvernementales s'appliquent dans le cas des accords fiscaux. Ainsi, en se fondant sur l'approche provincialiste, certains ont fait valoir que le Groupe de travail parlementaire n'était qu'un moyen de renforcer la position centraliste du gouvernement fédéral. Selon les arguments avancés, le Groupe de travail parlementaire pouvait servir à ramener les provinces au rôle de simples groupes d'intérêt essayant de défendre leur cause auprès du gouvernement national. Dans ces circonstances, les réclamations des provinces risquaient d'être traitées comme celles de n'importe quel autre témoin entendu par le Groupe de travail[27]. D'autres ont aussi affirmé, conformément à l'approche « intra-État », que les mécanismes tels que ceux qui servent à la révision des accords fiscaux devraient avoir des structures plus formelles, notamment pour ce qui est des comités et du processus décisionnel. Les partisans d'un plus grand formalisme des institutions fédérales-provinciales recommandent souvent la création d'un organe ou d'un secrétariat consultatif sur les affaires économiques dont les membres n'appartiendraient ni au gouvernement fédéral ni aux gouvernements provinciaux[28].

Le Conseil économique estime qu'il n'est pas de son ressort de faire des recommandations sur les grandes questions soulevées par ces diverses conceptions du fédéralisme et leurs conséquences au niveau des accords fiscaux. Néanmoins, l'analyse que nous avons présentée peut servir de point de départ à un débat pertinent sur ces questions.

L'élément peut-être le plus important qui ressort de la révision des accords fiscaux est le degré élevé d'interdépendance des gouvernements au Canada. Ceux-ci se partagent les activités et les responsabilités dans de nombreux domaines des affaires publiques. Rares sont les secteurs où un gouvernement agit seul et beaucoup d'activités sont interreliées à chacun des paliers de gouvernement.

Le degré d'interdépendance qui caractérise les accords fiscaux et le processus de révision qui s'y rattache mène à une autre conclusion importante. À la lumière de ces accords, il serait inopportun d'essayer de remanier une fois pour toutes les rôles de chaque palier de gouvernement. Les pouvoirs officiels des gouvernements peuvent être définis à l'origine dans une constitution mais, par la suite, le processus politique et judiciaire redéfinit sans cesse ces pouvoirs en réponse aux changements économiques et sociaux qui se produisent. Le professeur W. R. Lederman de l'Université Queen's a bien résumé ce point :

> Les catégories de pouvoirs qui échoient aux paliers fédéral et provincial sont exprimées et, en fait, doivent être exprimées en termes très généraux. Il en résulte une grande marge de manœuvre en matière d'interprétation constitutionnelle, mais également de nombreuses possibilités de chevauchement et de conflit à partir des diverses définitions que l'on peut donner aux pouvoirs et aux responsabilités. En d'autres termes, on peut dire que notre vie communautaire – sociale, économique, politique et culturelle – très complexe ne cadrera avec aucun système de catégories ou de classes sans entraîner d'importants chevauchements et une grande ambiguïté[29].

Pour ce qui est de la question de « l'équilibre » qu'il convient de réaliser entre les paliers de gouvernement, telle que soulevée par le ministre fédéral des Finances, l'expérience des accords fiscaux semble démontrer qu'il s'agit là d'une question qui se pose en permanence dans un État fédéral. C'est un point trop souvent oublié parmi ceux qui insistent sur la nécessité de procéder immédiatement à une révision en profondeur de la Constitution en vue de redéfinir le partage officiel des pouvoirs entre les gouvernements. Dans un État fédéral, un certain degré d'interdépendance et de collaboration est nécessaire afin qu'aucun palier de gouvernement ne domine l'autre et que la nation n'en vienne à être réduite à un État unitaire ou à une série d'États unitaires opérant dans le cadre géographique d'un seul pays.

Le professeur M. J. C. Vile de l'Université du Kent a fourni une définition du fédéralisme qui nous éclaire à ce sujet :

> Le fédéralisme est un système de gouvernement dans lequel les autorités centrales et régionales sont liées par une relation politique mutuellement interdépendante; dans ce système, il s'établit un équilibre qui empêche l'un des paliers de gouvernement de prédominer au point où il pourrait dicter ses décisions, tout en permettant à chacun d'influer sur l'autre, de négocier avec lui et de le persuader. Généralement, mais non forcément, ce système est lié à une structure constitutionnelle qui dote d'une existence juridique indépendante le gouvernement central et les gouvernements régionaux et qui stipule qu'aucun d'entre eux ne peut être subordonné à l'autre. Les fonctions du gouvernement sont réparties entre ces paliers (exclusivement, en concurrence ou en collaboration), initialement peut-être dans un document constitutionnel, mais par la suite dans le cadre d'un processus politique qui fait appel, s'il y a lieu, au pouvoir judiciaire; *dans ce processus, l'interdépendance politique des deux paliers de gouvernement est de la plus haute importance, car elle permet d'éviter qu'un palier n'absorbe tout le pouvoir décisionnel effectif*[00].

Dans ce type d'État fédéral, le problème du maintien d'un « juste » équilibre entre les deux principaux paliers de gouvernement risque de toujours se poser. S'il est vrai qu'un tel équilibre est difficile à réaliser et à maintenir, cette source perpétuelle de tension comporte aussi certains aspects positifs. Après tout, c'est là un signe que le « fédéralisme » fonctionne réellement de façon dynamique au sein de l'État.

Conclusions

L'analyse des aspects politiques et du processus de révision quinquennale des accords fiscaux a mis en relief un certain nombre de problèmes importants. Ces problèmes mettent en cause le caractère démocratique de la révision, sur le double plan de l'ouverture des débats et de la participation.

Dans la grande majorité des cas, les divers comités chargés de la négociation des accords fiscaux se réunissent à huis clos. Traditionnellement, on a rarement fourni à l'avance aux députés ou au public en général des renseignements sur les questions qui faisaient l'objet des négociations; les parlementaires et les groupes intéressés ont eu bien peu d'occasions d'exprimer leur point de vue sur les affaires traitées, bien que les résultats de ces négociations aient pu avoir des conséquences vitales en regard de leurs intérêts. En outre, les gouvernements pourraient communiquer beaucoup plus de renseignements sur l'évolution des travaux qui se déroulent dans le cadre de ce processus de négociation fermée, dont l'objet est de permettre que se réalise une entente sur le contenu des accords fiscaux; ils pourraient également fournir aux parlementaires et au public des occasions beaucoup plus nombreuses d'évaluer les effets éventuels de ces accords et d'apporter des commentaires.

Pour ce qui est de l'avenir et des réformes que l'on peut envisager, nous estimons que la création d'un groupe de travail au sein du parlement fédéral avant que ne débutent les présentes négociations sur les accords fiscaux est un modèle qui pourrait être suivi lors des révisions futures. Il semble que le fait d'avoir enrichi le processus par la présence de ce groupe de travail ait permis de faire des progrès notables sur le plan de l'ouverture des débats et sur celui de l'imputabilité envers le Parlement et envers les groupes et les personnes directement intéressés par les accords fiscaux.

Malgré les nombreux aspects positifs de ce groupe de travail, plusieurs questions restent en suspens à son sujet. Bien que sa valeur soit indéniable en tant que tribune mise à la disposition des parlementaires, des groupes et du public en général, qui ont ainsi l'occasion d'exprimer leur point de vue, on ne sait pas dans quelle mesure les recommandations de ce comité serviront dans les négociations entre les deux paliers de gouvernement. Si elles demeurent en grande partie ignorées, la contribution du Groupe de travail à l'ouverture des débats aura été moins importante que prévu, du moins à court terme. En outre, comme on l'a signalé plus haut, certains considèrent que la formation d'un tel groupe ne constitue qu'un autre moyen de renforcer la position centraliste du gouvernement fédéral.

Bien que, selon notre analyse, le processus de révision pourrait être marqué par une plus grande ouverture des débats et une participation accrue des citoyens, cela ne signifie pas pour autant que de tels

changements ne comportent aucun danger ni inconvénient. Au contraire, en comparant la révision des accords fiscaux à d'autres mécanismes intergouvernementaux, on a noté que les rencontres des premiers ministres, récemment plus « ouvertes », n'ont pas toujours favorisé autant les compromis que les délibérations entourant les accords fiscaux. En outre, on a émis l'hypothèse que l'un des facteurs qui a permis aux parties de concilier des positions divergentes au cours des négociations était la perspective plus étroite adoptée par les participants en regard des questions traitées; il semblerait que plus on élargit le débat lors de négociations intergouvernementales, plus il est difficile de parvenir à une entente.

Néanmoins, les inconvénients et les risques qui pourraient être associés à une plus grande ouverture du processus de révision sont, selon nous, plus que compensés par les avantages qui en résulteraient. Le Conseil désirerait voir s'instaurer, dans le cas des accords fiscaux, un processus de révision comparable à celui de la Loi sur les banques, qui est marqué par un haut degré d'ouverture et de participation. Si l'on prend la Loi sur les banques comme base de comparaison, il apparaît possible et souhaitable d'ouvrir davantage le processus actuel de révision des accords fiscaux.

Malgré le bien-fondé de l'analogie avec la Loi sur les banques, il y a un aspect sur lequel les deux législations ne sont pas comparables et qui, selon nous, met en cause une des caractéristiques importantes d'un processus « ouvert ». La révision de la Loi sur les banques ne relève que du pouvoir fédéral, les provinces étant à cet égard dans une position somme toute assez semblable à celle des groupes d'intérêt. Par ailleurs, même si les accords fiscaux entre les deux paliers de gouvernement sont articulés dans une loi fédérale, les provinces jouent en pratique un rôle actif dans la révision de ces accords parce qu'elles disposent d'un pouvoir réel de négociation. Il faut donc insister sur le fait que la nécessité d'ouvrir le débat et d'accroître la participation dans la révision des accords fiscaux est une question qui intéresse non seulement le Parlement fédéral, mais également les assemblées législatives des provinces.

Il ne faut pas sous-estimer l'importance que pourrait avoir une amélioration de la participation et du degré de transparence des débats dans le contexte de la révision des accords fiscaux, en particulier pour ce qui est de l'avenir. Le renforcement du caractère démocratique de ce processus semble être une étape indispensable, compte tenu de la complexité et de l'interdépendance des gouvernements. En outre, une participation accrue et une plus grande ouverture du processus auraient un effet significatif sur la nature des programmes eux-mêmes. Un mode de révision plus ouvert permettrait aux parlementaires et aux groupes intéressés de faire connaître leur point de vue et donc d'influer sur le fédéralisme exécutif. De ce fait, le processus de révision n'en serait que plus conforme aux principes fondamentaux du parlementarisme et du fédéralisme au Canada.

11 Conclusions et recommandations

La nécessité d'apporter des changements à la Loi sur les accords fiscaux

On pourrait faire valoir qu'il serait préférable de n'apporter que peu de changements à la Loi sur les accords fiscaux de 1982, afin de ne pas alourdir encore le climat des relations fédérales-provinciales. Le renouvellement de cette loi survient en effet au lendemain d'une période de grande tension dans les rapports entre le gouvernement central et les provinces, marquée par des débats controversés sur des questions fondamentales touchant la Constitution et le secteur de l'énergie. On pourrait même ajouter que, suite à la réforme majeure opérée en 1977, il ne serait peut-être pas opportun d'envisager d'autres modifications radicales si peu de temps après.

À l'encontre de ces arguments, on pourrait soutenir par ailleurs que de nouveaux changements sont inévitables, car les deux paliers de gouvernement se sont montrés insatisfaits des arrangements fiscaux actuels. Ainsi, le principal changement introduit dans la Loi sur les accords fiscaux de 1977 – le remplacement des programmes à frais partagés dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire par l'entente sur le financement des programmes établis – n'a fait qu'alimenter la controverse. De toute évidence mécontent du fonctionnement du nouveau mode de financement global, le gouvernement fédéral a institué une Commission royale d'enquête sur les services de santé (présidée par l'honorable Emmett Hall) pour examiner les effets de ce régime sur la prestation des services de santé[1]. Dans le cadre d'une stratégie globale visant à réduire son déficit budgétaire et à réorienter ses priorités de dépenses en faveur du développement économique, le gouvernement fédéral a également indiqué qu'il désirait réaliser des économies importantes au chapitre des transferts aux gouvernements provinciaux; ces transferts, pour la plupart, proviennent de l'enveloppe budgétaire des « affaires sociales ». Le gouvernement fédéral a en outre apporté des modifications importantes au programme de péréquation depuis 1977 afin de limiter ses dépenses à ce titre. Par ailleurs, l'insatisfaction des provinces à l'égard de certains aspects des arrangements fiscaux s'est traduite par le retrait de l'Alberta – et la menace de retrait de la Colombie-Britannique – des accords de perception fiscale.

Le Conseil est d'avis qu'il y a un certain nombre de changements fondamentaux qui doivent être apportés à la Loi sur les accords fiscaux et que ces changements ne peuvent ni ne devraient être reportés indéfiniment. Il s'est donc donné pour objectif de rechercher, comme fondement à ces accords, des principes à long terme qui seront équitables pour toutes les parties, qui contribueront à la stabilité et qui pourront se révéler durables face aux changements économiques rapides. Le Conseil estime que certains de ces principes pourraient être mis en œuvre dans la loi qui va être votée prochainement. Dans d'autres cas, il reconnaît que, pour évaluer convenablement ses propositions, les intéressés auront besoin de renseignements et d'analyses complémentaires. L'adoption de ces propositions nécessiterait en outre un large appui de la part du public et des gouvernements, qui ne saurait être obtenu sans un examen approfondi et un débat public complet autour de la question. Le Conseil prie donc instamment le gouvernement fédéral et les provinces d'accorder une grande importance à l'étude de ces propositions d'application moins immédiate.

L'analyse du Conseil a porté sur six aspects des relations fiscales entre le fédéral et les provinces. Nous avons cherché à déterminer s'il existait véritablement un « déséquilibre fiscal » entre les deux paliers de gouvernement qui nécessiterait une réduction des transferts fédéraux aux provinces. Nous nous sommes également interrogés sur l'avenir du programme de péréquation, du financement des programmes établis et des transferts du fédéral aux provinces dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Nous nous sommes penchés par ailleurs sur l'avenir des ententes de coordination fiscale entre le gouvernement fédéral et les provinces touchant notamment aux politiques en

matière d'impôts et de stabilisation. Enfin, nous avons examiné les questions relatives au degré d'ouverture des débats et au principe de la responsabilité dans le processus de négociation des arrangements fiscaux. Nos recommandations sur ces divers aspects apparaissent dans les sections qui forment la suite du chapitre.

Le déséquilibre fiscal et les propositions visant à réduire les transferts aux provinces

Comme nous l'avons souligné au chapitre 1, c'est la première fois dans l'histoire des accords fiscaux que le gouvernement fédéral aborde les négociations avec l'intention de réduire le montant de ses transferts aux provinces. Le ministre fédéral des Finances a indiqué dans son budget d'octobre 1980 qu'il visait à réaliser des économies de l'ordre de 1,5 milliard de dollars en 1982-1983 et en 1983-1984 au chapitre des transferts. Des porte-parole du gouvernement fédéral ont par la suite précisé qu'une grande partie de ces coupures toucherait les montants transférés aux provinces pour le financement des programmes sociaux.

Le gouvernement fédéral a avancé deux raisons pour justifier son intention de réduire les transferts aux provinces dans le secteur des affaires sociales. Tout d'abord, le ministre des Finances a déclaré que la tâche la plus urgente pour le gouvernement fédéral était de rétablir sa situation budgétaire, en ajoutant que : « si l'austérité épargnait les transferts aux provinces, les secteurs d'activité purement fédéraux devraient en supporter tout le fardeau. » Pour appuyer ses dires, le Ministre a également affirmé qu'il existait actuellement un « déséquilibre fiscal intergouvernemental » au Canada, dont il a donné la définition suivante : « le fait qu'un palier de gouvernement enregistre un déficit ou un surplus important et persistant par rapport au solde d'un autre palier de gouvernement »[2].

Même si on accepte ce raisonnement, il faut reconnaître qu'il commanderait une compression générale des transferts fédéraux aux provinces, mais qu'il ne justifie pas que les coupures soient limitées aux programmes sociaux. Le gouvernement fédéral a cependant indiqué dans son budget d'octobre 1980 qu'il voulait réorienter ses dépenses en faisant porter les efforts sur le développement économique plutôt que sur les affaires sociales.

Le Conseil s'est penché sur les raisons invoquées par le gouvernement fédéral pour réduire les transferts aux provinces en général et ceux touchant les programmes sociaux en particulier. L'argument du déséquilibre fiscal dans le régime fédéral canadien aurait un certain poids si, par exemple, on pouvait démontrer qu'un obstacle structurel au sein de la fédération empêche l'un ou l'autre des paliers de gouvernement d'avoir accès aux recettes nécessaires pour faire face à ses responsabilités constitutionnelles. Or, le gouvernement fédéral et les provinces ont accès à toutes les grandes sources de recettes; le Conseil ne voit donc aucune preuve de l'existence d'un tel déséquilibre structurel dans notre régime fédéral. La présence de déficits à un palier de gouvernement ne constitue pas la preuve d'un déséquilibre structurel et ne signifie donc pas qu'il faille corriger ces déficits aux dépens d'un autre palier de gouvernement.

Cela ne veut pas dire que le déficit fédéral n'inquiète nullement le Conseil, mais nous n'avons trouvé aucune corrélation probante entre les augmentations du déficit fédéral de 1975 à 1980 et les transferts aux provinces. Enfin, et surtout, le Conseil estime que les perspectives budgétaires du gouvernement fédéral se sont sensiblement améliorées grâce aux nouvelles sources de recettes auxquelles il a accès depuis les récents accords sur les prix de l'énergie.

Le Conseil considère également qu'il importe d'évaluer les répercussions de la réduction des transferts fédéraux sur les deux paliers de gouvernement. Le fait est que sur les dix gouvernements provinciaux, tous, sauf ceux des trois provinces de l'Ouest pourvues en ressources énergétiques, ont enregistré des déficits ces dernières années malgré les restrictions budgétaires qu'ils se sont imposées. Tel que mentionné au chapitre 1, les transferts fédéraux constituent une part importante des recettes de plusieurs gouvernements provinciaux. D'un point de vue strictement budgétaire, donc, le Conseil voit peu d'avantages à une diminution des transferts fédéraux aux provinces, qui ne ferait en réalité qu'alléger le fardeau du déficit fédéral pour alourdir celui de gouvernements provinciaux moins fortunés.

Comme on l'a signalé, la proposition visant à réduire les transferts destinés aux programmes sociaux traduit également un changement d'orientation de la part du gouvernement fédéral. Elle peut signifier que les autorités fédérales sont convaincues d'avoir payé plus que leur « juste part » des dépenses dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire, une conviction qui pourrait avoir été renforcée par le résultat des négociations de 1977 au sujet de la garantie de recettes. Au terme de ces négociations, le gouvernement fédéral a consenti à transférer aux provinces, dans le cadre du FPE, l'équivalent de deux points d'impôt sur le revenu des particuliers en guise de règlement pour l'abandon du programme de garantie de recettes, une concession

que certains ont considéré comme étant une prime injustifiée accordée aux provinces.

L'un des grands problèmes que pose le transfert de fonds fédéraux aux provinces dans le cadre du FPE est l'absence d'imputabilité concernant l'efficience et l'efficacité avec lesquelles ces fonds sont employés. Comme de meilleures règles d'imputabilité permettraient de mieux assurer la poursuite des objectifs fédéraux, nous avons décidé de nous pencher sur les moyens qui pourraient contribuer à solutionner ce problème.

Le Conseil est visiblement mal placé pour porter un jugement sur les priorités globales définies dans le budget fédéral de 1980. En revanche, nous pensons qu'une réduction des transferts effectués aux termes du FPE ne permettrait ni de résoudre les problèmes financiers qui se posent actuellement dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire ni d'y atteindre les objectifs énoncés par le gouvernement fédéral.

En conséquence,

1 Nous recommandons que le gouvernement fédéral reconsidère son intention de diminuer les transferts aux provinces.

Le programme de péréquation

Le programme en vertu duquel le gouvernement fédéral verse des paiements de péréquation aux provinces « défavorisées » est l'un des principaux instruments de redistribution intergouvernementale au Canada. Tous les gouvernements se sont entendus pour l'inclure officiellement dans la nouvelle Constitution, preuve de son importance pour le pays. Une partie importante de l'étude du Conseil a consisté à faire le bilan et à examiner l'avenir du programme, qui vient à expiration sous sa forme actuelle en 1982.

Le programme connaît de grandes difficultés depuis quelques années. Un de ses objectifs antérieurs – élever la capacité fiscale de tous les gouvernements provinciaux à la moyenne de toutes les provinces canadiennes – s'est révélé de plus en plus difficile à réaliser. Cet échec s'explique par l'augmentation des recettes que tirent des ressources naturelles les gouvernements des provinces de l'Ouest depuis 1973. Le gouvernement fédéral, qui n'a pas bénéficié d'un accroissement aussi rapide de ses rentrées de fonds à ce chapitre, n'en a pas moins été forcé de verser des paiements de péréquation substantiels aux provinces « défavorisées » en puisant dans ses recettes générales. Les pressions qui en ont résulté sur le budget fédéral ont amené le gouvernement à imposer des limites discrétionnaires, notamment sur la part des recettes provenant des ressources qui pouvait entrer dans la formule de péréquation et sur l'admissibilité des provinces aux versements.

Ces restrictions ont entraîné un certain nombre d'injustices, qui ont touché en particulier l'Ontario. Bien que les contribuables ontariens versent au gouvernement fédéral des sommes importantes pour financer le programme de péréquation, cette province n'est pas admissible aux paiements de péréquation à la suite d'une modification des règles du régime; celles-ci ont à présent pour effet d'exclure toute province dont le revenu personnel par habitant a été supérieur à la moyenne nationale durant l'année courante et au cours des deux années précédentes. L'effet net du programme de péréquation est donc de laisser l'Ontario avec une capacité fiscale bien inférieure à la moyenne nationale.

À première vue, on pourrait penser que les provinces riches en ressources contribuent relativement peu au financement du programme de péréquation. Ce n'est là, cependant, qu'une facette de la réalité. Selon les calculs du Conseil, en effet, la redistribution qui découle de l'inclusion des ressources naturelles dans la formule de péréquation est insignifiante en regard de celle qui s'effectue par le biais d'autres mécanismes. On a estimé, par exemple, à 13 milliards de dollars les rentes provenant des ressources naturelles de l'Alberta qui avaient été redistribuées dans le reste du Canada en 1980, en raison de la politique fédérale visant à maintenir le prix intérieur du pétrole et du gaz bien au-dessous des cours mondiaux. Ce transfert implicite a dépassé en valeur *tous* les transferts en espèces du fédéral aux provinces en 1980-1981. On ne peut, de toute évidence, étudier la question du traitement à accorder aux recettes provenant des ressources naturelles dans la formule de péréquation sans aborder la question plus générale du partage de ces recettes et des droits des provinces sur les ressources.

La recherche des principes qui doivent guider la péréquation

Les recettes tirées des ressources naturelles vont peut-être constituer l'un des problèmes les plus difficiles à résoudre en matière de péréquation dans les années à venir. Pourtant, le Conseil est d'avis qu'il ne s'agit pas de la question la plus importante. Il lui semble beaucoup plus urgent de définir les principes qui pourront servir de base à un programme de péréquation sensé et durable.

Les changements *ponctuels* que l'on a fait subir au programme actuel depuis son entrée en vigueur ont

remis en cause les principes sur lesquels le programme avait initialement été fondé. En outre, certains économistes se sont opposés énergiquement depuis quelques années au principe de la péréquation. Ils soutiennent que le régime actuel de transferts entre gouvernements (y compris la péréquation) et de transferts des gouvernements aux particuliers est incompatible avec l'objectif d'efficience dans l'espace économique canadien. Le régime de transferts aurait pour effet d'attribuer aux dépenses gouvernementales un rôle prépondérant et malsain dans les économies des provinces « défavorisées » et d'entraîner, dans certains cas, un véritable état de dépendance. On fait valoir également que le régime de transferts a affaibli certains mécanismes correcteurs, celui de la migration en particulier, qui pourraient contribuer à atténuer les problèmes de chômage élevé et de faibles revenus que connaissent les provinces « défavorisées ».

Les vues exprimées ci-dessus sont largement partagées dans certains milieux gouvernementaux au Canada. Elles revêtent d'autant plus d'importance à l'heure actuelle que l'attention publique se porte sur la lenteur de la croissance économique et sur la nécessité qui en découle de réaffecter les ressources au sein de l'économie.

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil a choisi d'examiner au préalable les bases sur lesquelles le programme de péréquation a été créé, avant d'aborder les considérations touchant l'avenir qui lui est réservé. Notre analyse a permis d'établir qu'un programme de subventions de péréquation avait un rôle important à jouer dans la Confédération canadienne. Voici très brièvement les résultats de cette analyse.

Bien que la péréquation serve à redistribuer les recettes entre gouvernements, notre préoccupation première est le bien-être des personnes, non celui des gouvernements. Un programme de péréquation devrait s'efforcer d'atteindre en tout premier lieu les objectifs d'équité et d'efficience à l'égard des particuliers, et ce dans le but d'accroître le niveau de vie des Canadiens en général. Le principe d'équité est relié aux objectifs que partagent tous les gouvernements du Canada et qui visent à réduire les inégalités dans le revenu réel des particuliers (l'équité verticale) et à faire bénéficier d'un traitement semblable tous ceux qui se trouvent dans une situation économique comparable (l'équité horizontale).

Ayant pris pour acquis que ces objectifs faisaient intégralement partie des politiques gouvernementales, nous nous sommes posé la question fondamentale suivante : Pourquoi aurions-nous besoin d'un régime de transferts intergouvernementaux alors que nous disposons déjà, aux deux paliers de gouvernement, d'un régime bien établi d'imposition et de transferts entre les particuliers, les ménages et les entreprises pour régulariser la répartition de l'activité économique et des bienfaits qui en découlent ? En d'autres termes, que pouvons-nous (ou pourrions-nous) accomplir de plus au moyen d'un régime de transferts intergouvernementaux ?

L'argument principal à l'appui d'un programme de péréquation repose sur le fait que, dans un régime fédéral comme celui du Canada, le revenu monétaire ou le revenu imposable d'un particulier ne correspond pas exactement au revenu réel dont il disposerait dans différentes provinces. Les activités des gouvernements provinciaux entraînent des différences de revenu réel sous forme d'avantages fiscaux nets (définis comme la part des services publics dont bénéficie un particulier moins les impôts qu'il paie), qui ne se reflètent pas dans le revenu personnel des particuliers. Ces différences au niveau des avantages fiscaux nets ont plusieurs sources possibles. Les provinces où le revenu par habitant est élevé peuvent financer les services publics moyennant un effort fiscal moins grand (les revenus sont imposés à des taux plus faibles), en comparaison de celles où le revenu par habitant est peu élevé. Par ailleurs, les provinces riches en ressources peuvent se servir des recettes qu'elles tirent à ce chapitre (les rentes sur le pétrole, par exemple) pour financer les services publics et en même temps maintenir des niveaux d'imposition relativement bas. Enfin, les gouvernements provinciaux ou leurs organismes peuvent redistribuer à leurs résidants une partie des recettes tirées des ressources sous forme de subventions implicites aux utilisateurs de services publics (tarifs d'électricité artificiellement bas, par exemple), ce qui constitue une autre source de disparités dans les bénéfices fiscaux nets qui ne se reflètent pas dans le revenu personnel.

Étant donné que, pour satisfaire aux objectifs d'équité précédemment soulignés, les gouvernements doivent tenir compte des revenus *globaux* des particuliers, et puisque le régime actuel d'imposition et de transferts est fondé essentiellement sur les revenus monétaires des particuliers, il est nécessaire de faire appel à un autre régime de transferts pour effectuer une redistribution de ces avantages fiscaux nets. Cette fonction peut et devrait être assurée par un programme de péréquation.

Il y a une exception importante au principe voulant qu'un programme de péréquation doive éliminer toutes les différences interprovinciales au chapitre des avantages fiscaux nets pour être en mesure d'atteindre ses objectifs d'équité. La reconnaissance

du droit de propriété des provinces sur leurs ressources naturelles, tel que conféré par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, peut être interprétée comme accordant certains droits de propriété aux résidants d'une province sur les ressources naturelles qui s'y trouvent. Par conséquent, les recettes que les provinces perçoivent sur les ressources naturelles et qui sont ensuite distribuées aux résidants devraient, pour des raisons d'équité, être traitées différemment dans la formule de péréquation. Seule une partie de ces avantages devrait faire l'objet d'une péréquation, dans une proportion correspondant au taux d'imposition qui s'appliquerait à ces avantages s'ils étaient distribués aux citoyens par les gouvernements provinciaux sous forme de revenus personnels, puis assujettis à l'impôt par le gouvernement fédéral.

Tel que souligné précédemment, l'effet du programme de péréquation sur l'*efficience* avec laquelle les ressources sont affectées dans l'économie est un sujet controversé. En analysant l'hypothèse selon laquelle la péréquation entrave l'affectation efficiente des ressources, nous en sommes arrivés à la conclusion opposée. Un programme de péréquation nous apparaît *indispensable* au fonctionnement efficace de l'économie. L'efficience économique exige que les facteurs de production soient guidés dans leur choix entre diverses activités (y compris des activités situées dans différentes provinces, selon le cas) par des signaux indiquant ce que serait leur productivité aux divers endroits considérés. Or, les écarts entre les provinces au chapitre des avantages fiscaux nets ont tendance à fausser les signaux du marché qui, autrement, accompliraient cette fonction. La seule solution consiste à éliminer la source du problème, à savoir les différences d'avantages fiscaux nets qui sont imputables à l'activité des gouvernements provinciaux.

Les travaux empiriques ont démontré que les effets de la péréquation et des disparités dans la capacité financière des gouvernements provinciaux (découlant notamment des recettes tirées des ressources naturelles) sur la migration interprovinciale de la main-d'œuvre ont été suffisamment importants pour justifier une analyse des coûts éventuels, sur le plan de l'efficience, des solutions qu'on serait tenté d'adopter en remplacement de la péréquation. Il a été établi que, pour les personnes à faible revenu en particulier, ces aspects de la structure fiscale jouaient un rôle à peu près aussi important que les différences régionales en matière d'emploi et de revenu pour expliquer les tendances récentes dans les mouvements migratoires entre les provinces. Il est donc évident que les hausses futures du prix intérieur du pétrole (pour le rapprocher graduellement du cours mondial), de même que l'accroissement correspondant de la capacité fiscale des provinces productrices et des avantages qu'elles consentent à leurs résidants, auront un impact certain sur les déplacements de la main-d'œuvre, en particulier si les recettes tirées des ressources naturelles continuent à n'entrer que partiellement dans la formule de péréquation. Ce phénomène pourrait lui-même contribuer à rendre plus difficile la poursuite de l'objectif d'efficience économique.

Résumé des principes directeurs

Les questions fondamentales qu'il faut se poser quant à l'avenir du programme de péréquation sont les suivantes : quelle doit être l'importance des ressources financières transférées dans le cadre du programme et comment doivent-elles être distribuées ? Notre analyse fournit des réponses à ces questions dans l'hypothèse où il serait possible de rebâtir un régime de péréquation juste et efficace qui ne soit limité par aucune contrainte constitutionnelle, politique ou autre.

Un tel programme aurait pour objectif l'élimination complète de tous les écarts d'avantages fiscaux nets reçus par les citoyens des différentes provinces. En d'autres termes, la capacité financière par habitant de tous les gouvernements provinciaux serait parfaitement nivelée. C'est la seule solution qui soit compatible avec un traitement équitable de tous les citoyens et l'affectation efficiente des ressources dans un État fédéral. Il ne serait pas nécessaire que le gouvernement fédéral s'engage dans ce type de programme de péréquation; la redistribution se ferait très simplement par redistribution directe entre gouvernements provinciaux.

Dans la réalité, bien entendu, la péréquation fait depuis longtemps partie intégrante de notre régime fédéral-provincial et elle a évolué au cours des années en réponse à des impératifs constitutionnels et politiques qui ne peuvent être ignorés lorsqu'on songe à réformer le programme.

D'abord, comme nous l'avons déjà souligné, la reconnaissance du droit de propriété des provinces sur leurs ressources naturelles, tel que conféré par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, pourrait signifier que l'on reconnaît aux résidants d'une province certains droits de propriété sur les ressources naturelles qui s'y trouvent. Cette disposition constitutionnelle permet de penser que la redistribution des recettes tirées des ressources naturelles par le biais de la péréquation est sujette à certaines limites. Le Conseil a donc suggéré que le montant redistribué au titre des recettes provenant des

ressources devrait être égal au montant qui serait versé au Trésor fédéral par le biais de l'impôt sur le revenu si ces recettes étaient distribuées aux résidants d'une province sous forme de revenus.

Le débat constitutionnel récent et les propositions mises de l'avant ont également des conséquences au niveau des *mécanismes* du programme de péréquation. Tel qu'indiqué, tous les gouvernements se sont entendus pour enchâsser le principe de la péréquation dans la Constitution. Il semble en outre qu'on soit généralement d'accord pour continuer à déléguer au gouvernement fédéral la responsabilité d'appliquer le programme de péréquation.

Le financement du programme de péréquation

Les principes directeurs énoncés précédemment soulèvent certains problèmes au niveau du financement du programme de péréquation. Alors que la répartition de la capacité financière pour les catégories de recettes non reliées aux ressources ressemble d'assez près à celle des sources de recettes du gouvernement fédéral, ce n'est pas le cas pour les recettes tirées des ressources naturelles. En fait, jusqu'à l'accord récent sur le partage des recettes et le prix du pétrole, il était difficile de concilier le droit de propriété constitutionnel des provinces sur les ressources naturelles avec la responsabilité qu'a le gouvernement fédéral d'assurer la péréquation des recettes tirées des ressources. Le Conseil est cependant d'avis que ce problème, qui a été à l'origine des controverses sur le financement du programme de péréquation depuis quelques années, vient d'être considérablement simplifié par la signature des accords sur les prix de l'énergie entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices de gaz et de pétrole.

Cela ne veut pas dire que toutes les questions touchant au financement des paiements de péréquation liés aux rentes perçues sur les ressources naturelles aient été définitivement réglées. Le problème du financement des paiements de péréquation se complique lorsque la valeur d'une ressource inégalement distribuée dans le pays augmente brusquement. La hausse substantielle des prix de l'énergie depuis 1973 a bien mis en évidence ce problème. La rente provenant du gaz et du pétrole est actuellement démesurée par rapport à toutes les autres rentes recueillies ou distribuées par les gouvernements; mais, il n'est pas impossible que d'autres ressources en viennent à tenir ce rôle dans l'avenir.

La nature des paiements de péréquation

Les recettes provinciales ne provenant pas des ressources naturelles

Le Conseil ne décèle aucun problème sérieux dans les mécanismes actuels de péréquation des recettes ne provenant pas des ressources naturelles. Bien que le programme « idéal » commanderait un certain nombre de changements, le Conseil ne les juge pas préoccupants.

Nous ne proposons qu'une seule modification à cette partie du programme : elle concerne le rôle de l'impôt foncier des administrations locales. Une partie de ces recettes (les taxes scolaires) est déjà incluse dans la formule de péréquation. Le Conseil estime qu'il serait justifié d'inclure l'ensemble des impôts fonciers des administrations locales. Tel qu'indiqué précédemment, nous considérons que l'objectif du programme de péréquation est de réduire, au profit des citoyens, les écarts entre les provinces au chapitre des avantages fiscaux nets, écarts résultant des activités des gouvernements régionaux. Il n'y a donc aucune raison de faire la distinction entre les avantages fiscaux nets qui proviennent de l'activité des gouvernements provinciaux et ceux qui proviennent de l'activité des administrations locales.

C'est pourquoi

2 Nous recommandons que tous les impôts fonciers des administrations locales soient inclus dans la formule de péréquation.

Les recettes tirées des ressources

Le Conseil s'est longuement arrêté au problème de définir des principes équitables, uniformes et durables sur lesquels fonder la partie de la formule de péréquation qui touche aux recettes tirées des ressources. Rappelons encore une fois qu'il s'agit là de l'aspect le plus arbitraire de la présente formule de péréquation. La péréquation des recettes provenant des ressources est actuellement limitée à un tiers des paiements de péréquation totaux. En outre, on retrouve, au sein de cette catégorie, divers types de recettes auxquels correspondent différents modes de traitement : certaines recettes sont totalement incluses (par exemple celles provenant des ressources renouvelables, comme la forêt); dans d'autres cas, la moitié seulement des recettes entrent dans la formule (les recettes provenant de ressources non renouvelables); enfin, certaines recettes perçues par les gouvernements provinciaux en rapport avec l'exploitation des ressources ne sont plus considérées aux fins de la péréquation (les recettes découlant de la cession de terrains de la Couronne).

En plus des recettes qui sont comptabilisées dans les calculs de péréquation, les provinces disposent de

rentes économiques importantes provenant de certaines ressources naturelles, rentes qu'elles ne perçoivent pas comme tel mais qu'elles redistribuent plutôt aux consommateurs sous forme de prix subventionnés. Ces recettes auxquelles elles renoncent ne sont cependant pas incluses dans la formule de péréquation. Le Conseil est d'avis qu'il faudrait déterminer l'importance de ces rentes. Bien que le cas de l'hydro-électricité constitue l'exemple le plus évident à cet égard, il n'est pas le seul qu'on puisse citer.

Après analyse, nous en venons à la conclusion qu'il serait souhaitable, à plus long terme, d'appliquer les principes suivants en ce qui concerne l'inclusion dans la formule de péréquation des recettes découlant de l'exploitation des ressources :

- ***Toutes les recettes provenant des ressources naturelles qui sont distribuées aux résidants d'une province par leur gouvernement provincial devraient entrer dans la formule de péréquation, peu importe que la distribution s'effectue directement sous forme de biens et services ou d'allégements fiscaux, ou encore indirectement sous forme de prix subventionnés;***
- ***Les recettes provenant des ressources devraient entrer dans les calculs de péréquation au moment où elles sont effectivement distribuées aux résidants de la province. Donc, les sommes déposées dans des fonds de patrimoine ou dans d'autres fonds d'épargne devraient être exclues jusqu'à ce que ces fonds commencent à procurer des bénéfices aux résidants de la province;***
- ***Le montant des recettes provinciales provenant des ressources naturelles qui serait assujetti à la péréquation devrait être approximativement égal aux impôts que récolterait le Trésor fédéral, en moyenne, si ces recettes étaient distribuées aux résidants et traitées comme revenu imposable;***
- ***Il ne devrait y avoir aucune limite artificielle quant au pourcentage des recettes provenant des ressources naturelles qui est intégré dans la formule de péréquation, comme c'est le cas à l'heure actuelle.***

Il importe de mettre en relief les conséquences financières probables de l'application de ces principes au traitement des recettes tirées des ressources naturelles dans la formule de péréquation. La meilleure façon d'en évaluer la portée est de les comparer aux effets qu'auraient les autres propositions que nous avons faites en regard du programme de péréquation. Ainsi, ces dernières feraient augmenter les dépenses totales au titre de la péréquation, sans pour autant réduire de manière significative les paiements de péréquation reçus à l'heure actuelle par chacun des gouvernements provinciaux. Par contre, l'application des principes énoncés précédemment dans le cas des recettes provenant des ressources naturelles aurait non seulement pour effet de diminuer à longue échéance les dépenses totales de péréquation (en termes réels) mais elle entraînerait également des changements importants dans la répartition des montants versés.

Des simulations économétriques préliminaires indiquent que si les changements proposés entraient en vigueur immédiatement, il en résulterait une diminution considérable des paiements de péréquation relatifs aux recettes provenant des ressources naturelles. Mais si ces changements n'étaient introduits que dans quelques années, quand le prix du gaz et du pétrole sur le marché intérieur et les recettes des provinces productrices auront considérablement augmenté, le montant des paiements de péréquation à ce chapitre ne serait que légèrement inférieur à ce qu'il aurait été en vertu de la présente formule.

Le nouveau mode de traitement proposé à l'égard de la rente redistribuée aux consommateurs sous forme de prix subventionnés aurait aussi pour effet de modifier sensiblement la répartition des paiements de péréquation entre les provinces. Ceci reflète le fait que les avantages procurés par les ressources naturelles sont répartis à travers le pays beaucoup plus également qu'on ne le croit, lorsqu'on prend en considération non seulement les recettes fiscales perçues par les provinces dans le secteur des ressources, mais aussi la rente économique redistribuée aux consommateurs par le biais de prix subventionnés.

En soumettant ces propositions, le Conseil n'escompte nullement les voir acceptées ou appliquées immédiatement. Ce serait présomptueux de s'y attendre, d'autant plus que la diminution des paiements de péréquation qui accompagnerait l'application d'un régime basé sur ces principes pourrait avoir des conséquences sérieuses sur la capacité fiscale des provinces les plus pauvres. Notre objectif est de susciter un examen plus approfondi et de relancer le débat public sur cette question.

Nous croyons également qu'il serait préjudiciable de retarder indéfiniment la réforme du programme de péréquation en ce qui touche au traitement des recettes prélevées sur les ressources. À défaut de revoir les principes qui guident ce volet du programme, on risque d'assister à d'autres changements *ponctuels* et les inégalités qu'il renferme à l'heure actuelle vont persister. Le Conseil est par ailleurs préoccupé par la possibilité que des changements *temporaires* dans le régime applicable aux recettes provenant des ressources naturelles n'aient pour effet de retarder l'adoption de principes plus durables comme assise au programme de péréquation.

En attendant la mise en œuvre d'un tel programme, le Conseil estime qu'il ne serait ni approprié

ni souhaitable que les paiements de péréquation relatifs aux recettes tirées des ressources naturelles augmentent sensiblement par rapport à leurs niveaux actuels. Il faudrait donc, dans l'intervalle, limiter d'une façon ou d'une autre le montant des versements de péréquation rattachés à ces recettes. Le Conseil ne considère pas souhaitable ou approprié, cependant, que les paiements de péréquation effectués à ce titre diminuent notablement en termes réels tant que de nouvelles modalités de fonctionnement à long terme n'auront pas été arrêtées.

En conséquence,

3 Nous recommandons que le total des droits que peuvent réclamer les provinces au titre de la péréquation des recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles soit provisoirement limité, jusqu'à ce que des dispositions plus définitives puissent être établies. La limite s'appliquerait à la croissance annuelle de ces versements au-delà du niveau de 1981-1982. Elle serait déterminée soit par le taux annuel de croissance des paiements de péréquation pour les recettes non reliées aux ressources naturelles, soit par le taux annuel de croissance de l'activité économique au pays, mesuré par un indicateur tel que le produit national brut.

Compte tenu de la limite qui serait imposée à la croissance des droits au chapitre de la péréquation des recettes provenant des ressources naturelles, le Conseil considère qu'il serait important que ces droits soient répartis de la façon la plus équitable possible, en regard des conditions qui prévalent à l'heure actuelle. En particulier, nous estimons qu'on peut difficilement justifier la distinction qui est faite présentement entre les ressources renouvelables et non renouvelables ainsi que l'exclusion des recettes provenant de la cession de terrains de la Couronne.

C'est pourquoi

4 Nous recommandons que toutes les recettes provenant des ressources non renouvelables et de la cession de terrains de la Couronne soient incluses dans les calculs visant à déterminer, préalablement à l'application de la limite proposée, les droits que peuvent réclamer les provinces au titre de la péréquation.

Le Conseil a enfin une dernière recommandation à faire au sujet du programme de péréquation et il estime qu'elle devrait être mise en œuvre immédiatement. Le programme de péréquation ne devrait traiter ni l'Ontario ni aucune autre province de façon arbitraire ou anormale.

En conséquence,

5 Nous recommandons qu'aucune disposition spéciale ayant pour effet d'interdire à une province quelconque de bénéficier de paiements de péréquation ne soit incluse dans la Loi sur les accords fiscaux. La formule de péréquation devrait s'appliquer uniformément à toutes les provinces, sans exception.

Le financement des programmes établis

En vertu de la Constitution, les soins de santé et l'éducation relèvent au premier chef de la compétence des provinces. Au fil des années, cependant, le gouvernement fédéral s'est engagé de plus en plus dans ces domaines en réponse aux pressions du public en faveur de l'établissement, à la grandeur du pays, de services de santé et d'éducation conformes à des normes acceptées. La Commission royale d'enquête sur les services de santé déclarait au début des années 60 que la santé était devenue une affaire d'intérêt national et qu'aucun gouvernement responsable ne pouvait l'ignorer. Lorsque le rapport de la Commission fut publié, la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques était en vigueur; elle fut suivie quelques années plus tard de la Loi sur les soins médicaux.

Le gouvernement fédéral s'est également intéressé de près à l'enseignement postsecondaire dès le début des années 50. Sans l'important soutien fédéral dont elles ont bénéficié sous une forme ou une autre, la plupart des provinces auraient eu beaucoup de mal à offrir la qualité et le niveau d'éducation voulus à leur population scolaire en croissance rapide. En outre, le gouvernement fédéral a contribué directement à la recherche scientifique et aux études en sciences humaines dans les établissements d'enseignement postsecondaire de même qu'à la formation de la main-d'œuvre; il est de plus intervenu pour aider les étudiants des programmes universitaires de 1er, 2e et 3e cycle. Les progrès accomplis sur le plan de la scolarisation, des qualifications de la main-d'œuvre et du niveau de la recherche contribuent à la croissance économique du Canada, renforcent sa position concurrentielle sur les marchés internationaux et augmentent la mobilité de sa main-d'œuvre. Les subventions fédérales à l'enseignement postsecondaire contribuent ainsi à la réalisation d'objectifs nationaux.

Jusqu'en 1977, les accords fédéraux-provinciaux prévoyaient des programmes à frais partagés pour les régimes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie. Aux termes de ces programmes, le gouvernement fédéral défrayait approximativement la moitié des coûts encourus, à la condition que les provinces rencontrent certaines normes nationales portant sur l'étendue et l'universalité des services offerts, de même que sur leur accessibilité. Par ailleurs, le gouvernement fédéral assumait la moitié ou plus des frais de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire dans chaque

province, mais sans imposer de conditions fixes ou de normes. En 1977, ce mode de financement a été remplacé par les dispositions législatives sur le financement des programmes établis, qui prévoient une subvention globale pour le financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire, donnant ainsi aux provinces plus de souplesse dans l'affectation des fonds autant à l'intérieur des programmes qu'entre ceux-ci.

Les options qui s'offrent dans le débat actuel

Depuis l'adoption des changements qui ont mené à l'entente sur le financement des programmes établis, les provinces n'ont connu aucun problème sérieux dans le cadre des nouveaux arrangements financiers. Il n'y a eu aucun mouvement d'ensemble, parmi les provinces, pour remodeler sensiblement ou abandonner le régime de FPE. Le gouvernement fédéral, par contre, s'est inquiété de l'augmentation des transferts qu'il devait effectuer, par rapport aux coûts des programmes couverts par le FPE, et de l'incompatibilité d'un mode de financement global avec l'objectif d'assurer le respect de normes nationales. Dans le mémoire remis au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, les autorités fédérales ont proposé d'intégrer dans les accords relatifs au FPE un mécanisme qui permette effectivement de garantir que les provinces respecteront les normes nationales en matière de soins de santé, telles que définies dans la présente loi fédérale ou celle qui lui succédera.

L'entente sur le FPE prévoit des paiements en espèces et le transfert de points d'impôt par le gouvernement fédéral aux provinces. Selon les dispositions actuelles, les contributions fédérales doivent augmenter à peu près au même rythme que le produit national brut jusqu'à ce que, pour chaque province, la valeur des points d'impôt transférés égale la valeur des paiements en espèces.

Au cas où le gouvernement fédéral estimerait que les conditions économiques ne lui permettent pas de soutenir ce rythme de croissance ou que son niveau de financement est trop généreux, il pourrait négocier une coupure des transferts versés au titre du FPE. Cette décision placerait les provinces devant l'alternative suivante : 1) augmenter leurs impôts pour compenser la diminution des recettes provenant du fédéral, faire payer des primes plus élevées à ceux qui utilisent les services publics ou accepter d'augmenter leurs déficits, ou 2) réévaluer leurs priorités – dans les domaines de la santé, de l'éducation et ailleurs – et réduire leurs services en conséquence. Dans un cas comme dans l'autre, c'est le contribuable provincial ou le bénéficiaire des services qui aurait à supporter le fardeau du rajustement. Le gouvernement fédéral, quant à lui, pourrait se servir des fonds économisés pour réduire son déficit, diminuer les impôts fédéraux ou financer certaines autres dépenses fédérales. Il se produirait donc un transfert de coûts d'un palier de gouvernement à l'autre, sans garantie d'un gain quelconque sur le plan national.

Si au lieu d'être réduits les transferts fédéraux aux provinces étaient maintenus à leur niveau actuel, en vertu des accords sur le financement des programmes établis, trois options principales s'offriraient : 1) une plus grande séparation des sources de financement fédérales et provinciales; 2) une évolution graduelle par rapport au *statu quo*; et 3) un plus grand recours aux accords de partage des coûts comme il en existait auparavant. Chacune de ces options est décrite ci-dessous.

1 Une séparation marquée des sources de financement fédérales et provinciales signifierait le remplacement partiel, ou même complet, des paiements en espèces versés au titre du FPE par des transferts inconditionnels de points d'impôt, accompagné de quelques modifications connexes au programme de péréquation. Cette option répond mieux que n'importe quelle autre à la division des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement; elle se traduirait par une séparation plus claire des responsabilités et réduirait probablement les risques de friction entre le fédéral et les provinces.

2 Dans le cas d'une évolution progressive par rapport au *statu quo*, le gouvernement fédéral continuerait à assurer une grande partie du financement des programmes couverts par les accords sur le FPE, au moyen de versements globaux auxquels très peu de conditions sont rattachées, mais tout en disposant d'un certain pouvoir de persuasion. Les provinces, quant à elles, continueraient à assurer les services; elles détiendraient à toute fin utile le contrôle sur les divers programmes et devraient accepter de respecter certaines normes nationales quant aux services offerts.

L'avantage principal de cette option est qu'elle ne modifierait pas le système actuel, qui accorde aux provinces la souplesse qu'elles ont demandée tout en laissant au fédéral la possibilité de jouer un rôle plus important si les conditions venaient à l'exiger.

3 Dans leur forme actuelle, les accords sur le FPE ne sont pas fondés sur un partage explicite des coûts. Le choix de cette option pourrait signifier un retour aux programmes à frais partagés qui existaient avant 1977. De nouveaux modes de partage des coûts pourraient également être introduits. Ils pourraient s'appliquer à de nouveaux domaines d'intervention, comme l'assurance-médicaments et les

soins dentaires, ou servir à réaffecter une partie des paiements versés en vertu du FPE pour des bourses et des subventions de recherche. Les nouveaux services seraient fournis par les provinces, mais le partage des coûts et la définition des objectifs du programme se feraient par une collaboration plus étroite entre les deux paliers de gouvernement.

Le choix entre ces trois options est difficile, car les questions qu'il soulève sont complexes. Elles touchent à l'histoire du fédéralisme canadien, au partage des compétences entre le fédéral et les provinces, à l'incapacité des provinces à faible revenu de financer les services nécessaires à même leurs propres ressources, à la réticence des provinces plus riches à porter une plus grande part du fardeau de la péréquation et aux circonstances économiques défavorables qui limitent la capacité fiscale et le niveau des dépenses du gouvernement fédéral. Le choix entre ces options différera probablement d'un palier de gouvernement à l'autre, car les politiques qu'ils poursuivent et leurs priorités économiques ne sont pas forcément les mêmes.

S'appuyant sur l'analyse présentée aux chapitres 6 et 7, le Conseil en est venu à la conclusion que, dans l'ensemble, les provinces n'ont pas abusé de la souplesse accrue que leur conférait l'entente sur le financement des programmes établis pour tenter de réduire leurs dépenses au chapitre de la santé, de l'enseignement postsecondaire et des programmes connexes. Il y a eu certaines compressions budgétaires mais, pour l'essentiel, elles ne semblent pas aller à l'encontre des objectifs du FPE. Notre analyse révèle également que des changements majeurs ont été apportés, touchant à la nature et à l'étendue des services de santé offerts, mais qu'on pouvait s'attendre à ce que des changements de ce genre surviennent dans le cadre plus souple des accords sur le FPE.

À l'heure actuelle, aucune disposition des accords sur le FPE n'oblige les provinces à faire une distinction entre les fonds destinés à l'enseignement postsecondaire et ceux devant aller aux soins de santé; celles-ci n'ont d'ailleurs pris aucune mesure pour affecter expressément les fonds du gouvernement fédéral à l'un ou l'autre de ces secteurs (ou aux programmes couverts par l'entente sur le FPE). Le gouvernement fédéral, pour sa part, a continué à séparer par programme les fonds versés au titre du FPE et à émettre trois chèques distincts à chaque province. En comparant la répartition des fonds effectuée par le gouvernement fédéral et les dépenses des provinces pour les divers programmes, certains observateurs ont tiré des conclusions quant à l'évolution du partage des coûts entre les deux niveaux de gouvernement. On a ainsi fait valoir que le gouvernement fédéral assumait plus de la moitié des frais de fonctionnement dans le secteur de l'enseignement postsecondaire et que sa part du financement avait augmenté depuis 1977.

En raison de la complexité de cette question et des divergences de vues qui ont cours, il est impossible de porter un jugement définitif sur l'interprétation à donner aux tendances observées ou sur la mesure dans laquelle les accords fiscaux relatifs à l'enseignement postsecondaire sont équitables. Les conditions et engagements dans ce domaine sont encore plus vagues que dans celui des soins de santé. Sur le plan qualitatif, on s'accorde généralement pour dire que des progrès remarquables ont été réalisés au Canada durant le dernier quart de siècle en matière d'enseignement postsecondaire et qu'il faut en donner le crédit à la fois au gouvernement fédéral et aux provinces. On reconnaît du même coup que, dans pratiquement toutes les provinces (mais à des degrés divers), la générosité des gouvernements provinciaux à l'égard de l'enseignement postsecondaire a diminué ces dernières années. Mais attribuer ce fait à un abus des provinces, qui auraient profité de la souplesse accrue des accords sur le FPE pour comprimer les budgets des universités et collèges, reviendrait à ignorer les autres facteurs importants qui interviennent dans le dossier de l'éducation.

Malgré les difficultés tout juste évoquées, le Conseil croit qu'il serait souhaitable, à l'heure actuelle, de conserver le régime de transferts fédéraux aux provinces dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Il estime également que les dépenses des provinces dans le cadre du financement des programmes établis devraient être suivies de plus près, de manière à jeter les bases d'un système qui permettra de mieux juger quelle doit être l'importance des fonds transférés aux provinces et quelle est l'utilisation qu'on en fait. À long terme, une telle approche contribuerait à régler la question du degré de contrôle que pourrait raisonnablement exercer le gouvernement fédéral sur les coûts de ces services afin de garantir certaines « normes nationales ».

Les soins de santé

L'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et les services complémentaires de santé comptent pour une part importante des transferts du gouvernement central aux provinces. On a manifesté certaines inquiétudes devant la possibilité que les soins de santé deviennent moins accessibles aux Canadiens, en raison de l'escalade des coûts et des compressions budgétaires des gouvernements, ou que les transferts du gouvernement fédéral ne suffisent plus à couvrir les dépenses encourues par les provinces, ou

encore que le niveau actuel des soins de santé ne soit, ou ne puisse être, maintenu au cas où le gouvernement fédéral déciderait de retirer son soutien financier. En raison de ces craintes, il est important que le public soit mieux renseigné sur le fonctionnement du régime de soins de santé au Canada. En particulier, le public doit être mis au courant du montant des transferts fédéraux aux provinces, des variations dans le niveau des dépenses par habitant entre les provinces, de l'origine des disparités quant au niveau de service offert, des variations enregistrées au cours des années dans le coût par habitant, des facteurs qui ont entraîné les hausses de coût et de l'état de santé des Canadiens mesuré au moyen de divers indicateurs.

Un examen des budgets consacrés aux soins hospitaliers nous a permis de constater des variations importantes entre les provinces dans les frais de fonctionnement par habitant. Ces variations ont été attribuées aux différences dans le nombre de journées d'hospitalisation par habitant et dans les coûts encourus par journée d'hospitalisation. Ces différences ont elles-mêmes été imputées aux écarts constatés dans la structure d'âge de la population des provinces, dans le taux d'admission dans les hôpitaux, dans la durée du séjour à l'hôpital, dans les heures de travail par journée d'hospitalisation et dans les taux de salaire horaire. En outre, notre examen a révélé que les écarts entre les provinces s'étaient élargis au cours des dernières années. À partir des données présentement disponibles, l'analyse pourrait être poussée plus loin pour établir l'importance des variations entre les établissements quant au niveau de service offert, expliquer l'ampleur de ces variations et mesurer les changements survenus au fil des années dans le niveau de service assuré par les provinces.

Nos travaux ont également permis de mettre en évidence les variations entre provinces au chapitre des services de médecins. Par exemple, le volume des services de médecins, par habitant, est nettement inférieur dans certaines provinces de l'Atlantique qu'ailleurs au pays. Cette situation n'est pas attribuable à une plus faible productivité des médecins dans cette région – on a au contraire constaté qu'elle y était supérieure – mais essentiellement au fait que le nombre de médecins par rapport à la population y était inférieur. On a de plus observé des variations importantes entre les provinces pour ce qui est de la pratique de réclamer des honoraires supplémentaires aux patients et de la désaffiliation des professionnels des régimes de santé. Dans ce dernier cas, les variations ne sont pas, à l'heure actuelle, aussi grandes que celles constatées dans le niveau des services par habitant, mais comme ce phénomène pourrait finir par réduire considérablement l'accès au système public de soins de santé, nous croyons qu'il devrait être suivi de près en analysant régulièrement les renseignements qui sont disponibles.

L'entente sur le financement des programmes établis permet aux provinces d'affecter les fonds reçus du fédéral de la façon qui convient le mieux aux priorités de chacune. Avec la croissance du produit national brut, la contribution versée par habitant pour défrayer les dépenses de santé encourues par les provinces augmente graduellement. Ces augmentations ont pour but de couvrir la progression des prix et des salaires et de permettre, par la suite, une amélioration quantitative et qualitative des services offerts. En vertu du régime de financement des programmes établis, les provinces reçoivent en outre des fonds additionnels pour les services de santé complémentaires. Ces fonds sont employés par les provinces pour dispenser divers services. Comme l'a montré notre analyse, les variations entre provinces pour ce qui est des dépenses consacrées à ces services sont encore plus grandes que celles constatées dans le cas des services hospitaliers ou des services de médecins. Compte tenu de l'augmentation du produit national brut, la contribution financière du fédéral pour les services de santé complémentaires devrait tout probablement s'accroître au même rythme que le financement des autres services de santé.

Bien qu'il soit impossible à l'heure actuelle de quantifier tous les aspects des services de santé, on recueille suffisamment de données auprès des établissements de soins psychiatriques et des hôpitaux pour être en mesure de mieux expliquer les variations interprovinciales qui se manifestent avec le temps au niveau des dépenses encourues et des services dispensés. Statistique Canada rassemble depuis de nombreuses années des données sur les dépenses et les services des hôpitaux et des établissements de soins psychiatriques. Cependant, les données sur les services de santé complémentaires ne sont disponibles que depuis 1976, et celles-ci ne sont pas publiées annuellement. Les données sur les services de médecins ne sont pas recueillies par Statistique Canada, mais par Santé et Bien-être social Canada. Toutes ces données ne sont pas de la même qualité ni facilement accessibles. Advenant que l'on juge à propos de suivre de plus près les normes de soins de santé et le niveau des services offerts, il faudra voir à faciliter l'accès aux données provinciales et à en améliorer la qualité dans certains domaines, notamment en ce qui concerne les services de santé complémentaires.

Comme première étape pour rendre le système actuel davantage transparent, nous proposons que les transferts du gouvernement fédéral destinés aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire dans le cadre du FPE soient affectés séparément de manière à pouvoir établir plus facilement qu'à l'heure actuelle la façon dont ces fonds sont utilisés. Pour être en mesure de mieux suivre l'évolution de la situation en rapport avec plusieurs aspects touchant les dépenses et les services dans le secteur de la santé, le Conseil estime qu'il est essentiel que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, mette en place un système qui permettrait de publier annuellement un ensemble complet de statistiques à jour sur le sujet. Celui-ci comprendrait, entre autres, des statistiques sur les activités de tous les hôpitaux et établissements de soins psychiatriques, sur les services de médecins et sur les services de santé complémentaires.

Enfin, nous encourageons vivement le ministre de la Santé et du Bien-être à remettre un rapport annuel au Parlement sur le fonctionnement de l'ensemble du système des soins de santé au Canada, afin de fournir au public et aux députés une occasion de se pencher sur ces questions.

Pour toutes les raisons énumérées précédemment,

6 Nous recommandons d'établir un système à la fois mieux organisé et plus complet pour suivre les progrès accomplis dans tous les domaines touchant au système de soins de santé au Canada, afin de mieux renseigner le public et le Parlement au sujet de l'efficacité avec laquelle les fonds transférés par le gouvernement fédéral sont employés. Nous proposons en particulier :

• que les transferts du gouvernement fédéral pour les soins de santé et l'enseignement postsecondaire soient affectés dans des enveloppes séparées, que l'utilisation de ces fonds soit vérifiée soigneusement et que soit institué un système permettant de publier des statistiques et des comptes provinciaux en regard des dépenses consacrées aux soins de santé;

• que des données pertinentes et à jour soient fournies annuellement sur les dépenses et les services de santé couvrant les hôpitaux, les établissements de soins psychiatriques, les services de médecins et les services de santé complémentaires, et que ces données soient regroupées, dans la mesure du possible, afin que le gouvernement fédéral et les provinces puissent les analyser et les interpréter sur une base comparative;

• que la question des services de santé complémentaires soit suivie de beaucoup plus près qu'à l'heure actuelle par le gouvernement fédéral et les provinces afin de s'assurer que toutes les provinces dispensent un niveau comparable de services essentiels dans ce domaine;

• que les disparités entre les provinces et les variations futures dans le niveau des services de médecins, ainsi que l'importance du phénomène de désaffiliation et de la pratique de réclamer des honoraires supplémentaires soient suivies de près sur une base régulière et non confidentielle;

• que le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être présente un rapport annuel au Parlement sur le fonctionnement du système des soins de santé au Canada, de telle sorte que les législateurs et le public disposent de renseignements pertinents sur le financement fédéral et provincial, le niveau de service offert, l'accessibilité, les disparités entre les provinces et la qualité des services, et qu'ils puissent débattre ces questions.

On peut sans doute affirmer qu'au moment de l'entrée en vigueur du régime de financement des programmes établis en 1977, les services de santé des dix provinces se conformaient aux conditions de base en matière d'accessibilité. Pour donner plus de souplesse aux provinces dans l'affectation des fonds au chapitre de la santé, le gouvernement fédéral et les provinces se sont entendus pour procéder par voie de transferts d'impôt et de versements en espèces. Le gouvernement fédéral ne pouvait accepter un système reposant uniquement sur des transferts d'impôt, car la disparition des versements conditionnels en espèces risquait de lui retirer les moyens nécessaires pour assurer le maintien des normes de service existantes. Une province aurait pu, par exemple, augmenter exagérément les tarifs réclamés aux utilisateurs des services. En l'absence de transferts « conditionnels » en espèces, il aurait été difficile, voire impossible, pour le gouvernement fédéral d'infléchir une telle pratique. Or, rien ne permet de croire que la situation ait changé sur ce plan depuis 1977.

C'est pourquoi

7 Nous recommandons que le gouvernement fédéral continue de verser une partie des fonds destinés aux régimes d'assurance-maladie des provinces sous forme de transferts en espèces, de façon à pouvoir garantir le respect de normes raisonnables d'accessibilité dans l'avenir.

Comme notre analyse l'a démontré, une partie des variations dans le coût des services hospitaliers est attribuable à des différences entre les provinces dans la structure d'âge de la population. Selon nos estimations, jusqu'à 20 points de pourcentage – et même plus – des variations interprovinciales dans la durée du séjour à l'hôpital s'explique dans certains cas par ces différences; nos résultats indiquent également que les frais d'hospitalisation nettement plus élevés

dans certaines provinces sont imputables à l'âge des patients.

En conséquence,

8 Nous recommandons que la répartition des transferts en espèces du gouvernement fédéral entre les différentes provinces soit rectifiée, sans augmentation du coût global, afin de tenir compte de l'effet de la structure d'âge de la population sur les frais hospitaliers.

L'éducation

L'enseignement postsecondaire est peut-être le sujet le plus délicat dans le dossier des relations fédérales-provinciales. L'éducation relève au premier chef de la compétence des provinces et toutes, en particulier le Québec, considèrent qu'il s'agit là d'un élément clé en regard de leurs aspirations culturelles. Par contre, il est évident que les décisions des provinces en matière d'enseignement postsecondaire peuvent avoir des conséquences nationales, notamment sur la mobilité interprovinciale des personnes.

Si l'on examine la situation actuelle, on constate que le rôle du gouvernement fédéral dans l'enseignement postsecondaire n'est pas clairement défini. Certains des engagements fédéraux au chapitre du financement des programmes d'enseignement postsecondaire visent des objectifs spécifiques, comme l'aide aux étudiants et les bourses de recherche; ils constituent donc des instruments efficaces de mise en œuvre de la politique fédérale. D'autres engagements, par contre, ne sont directement liés à aucun objectif précis. Ce manque de clarté nous inquiète : le rôle du gouvernement fédéral, quelle que soit son importance, devrait être clairement établi.

C'est pourquoi

9 Nous recommandons que le gouvernement fédéral définisse et clarifie ses intérêts et son influence éventuelle en matière d'enseignement postsecondaire avant que ne soient entreprises les prochaines négociations au sujet la Loi sur les accords fiscaux vers la fin de la décennie.

Avant 1977, une partie des transferts fédéraux en espèces aux provinces était destinée au financement des dépenses de fonctionnement dans le secteur de l'enseignement postsecondaire. Il s'agit, à présent, d'un transfert inconditionnel qui n'est pas lié au niveau réel des dépenses encourues par les provinces. Compte tenu de l'importance que les provinces accordent à l'éducation, nous sommes d'avis que les versements en espèces du fédéral devraient demeurer inconditionnels.

En conséquence,

10 Nous recommandons que le gouvernement fédéral, par le biais de ses transferts au titre du FPE, continue de fournir un soutien appréciable à l'enseignement postsecondaire. Tant que les gouvernements provinciaux ne prendront pas de mesures discriminatoires à l'endroit des étudiants provenant des autres provinces ou qu'ils ne chercheront pas à décourager de façon générale la mobilité des étudiants, la contribution fédérale devrait rester inconditionnelle.

Les politiques des gouvernements provinciaux en matière d'enseignement postsecondaire ont des conséquences qui débordent les frontières provinciales. Les associations regroupant les établissements d'enseignement postsecondaire assurent à l'heure actuelle un certain degré de coordination interprovinciale, tout comme le Conseil des ministres de l'Éducation composé des dix ministres provinciaux. Le gouvernement fédéral ne participe pas à ce mécanisme de coordination, malgré son importante contribution financière à l'enseignement postsecondaire.

Pour remédier à la situation,

11 Nous recommandons que soit instauré un dialogue officiel et permanent entre le gouvernement fédéral et les provinces afin d'améliorer leur collaboration sur le plan des politiques touchant à l'enseignement postsecondaire.

Enfin, le Conseil estime que les questions d'intérêt national dans le domaine de l'enseignement postsecondaire devraient être débattues par le Parlement canadien. Le Secrétaire d'État devrait informer annuellement les députés de la situation des programmes fédéraux touchant à l'enseignement postsecondaire.

C'est pourquoi

12 Nous recommandons que le Secrétaire d'État remette au Parlement un rapport annuel sur l'efficacité des programmes fédéraux touchant à l'enseignement postsecondaire.

Les accords de perception fiscale et les objectifs d'harmonisation

L'harmonisation fiscale est un objectif important pour n'importe quel État fédéral. Elle vise, par des arrangements fiscaux, à permettre aux gouvernements provinciaux de mettre en œuvre des politiques de redistribution du revenu et des politiques de dépenses qui, tout en étant conformes à leurs priorités, minimisent les distorsions d'origine fiscale dans la répartition des ressources au sein de l'économie.

L'harmonisation des modalités d'imposition entre le gouvernement fédéral et les provinces est un autre moyen important d'assurer l'harmonisation fiscale. L'harmonisation des impôts est surtout réalisée au Canada par le biais des accords de perception fiscale entre le gouvernement fédéral et les provinces. Aux

termes de ces accords, le gouvernement fédéral perçoit les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés pour les provinces participantes; en échange, celles-ci doivent accepter un certain nombre de conditions, soit essentiellement d'adopter la définition fédérale du revenu imposable pour les particuliers et les sociétés. Toutes les provinces sauf le Québec participent à ces accords dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers; toutes les provinces sauf le Québec, l'Ontario et l'Alberta participent aux accords de perception touchant l'impôt sur le revenu des sociétés.

Selon nous, l'évolution des arrangements en matière d'imposition entre le gouvernement fédéral et les provinces au cours des quarante dernières années a été largement satisfaisante. Depuis 1941, le Canada est passé d'un système complètement centralisé dans le domaine des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés à un mode de répartition beaucoup plus souple de ces impôts entre le gouvernement fédéral et les provinces. La souplesse accrue dont disposent à présent les provinces pour déterminer leurs impôts sur le revenu ne les a pas empêchées d'adhérer à des pratiques uniformes sur certains points importants, qu'elles participent ou non aux accords de perception fiscale. Ainsi, toutes les provinces s'entendent sur les règles qui régissent le traitement des revenus des particuliers et des bénéfices des sociétés aux fins de l'impôt provincial; ces règles permettent d'éviter la double imposition des revenus et les autres problèmes du genre qui ont caractérisé la « jungle fiscale » des années 30.

Néanmoins, certains développements survenus en matière d'imposition peuvent être considérés comme inquiétants. Le Conseil aimerait donc aborder deux questions importantes et présenter des recommandations à leur égard. Ces questions touchent aux mesures d'imposition discriminatoires et à la concurrence fiscale entre les gouvernements provinciaux.

Les mesures d'imposition discriminatoires

À plusieurs reprises par le passé, les gouvernements provinciaux ont tenté d'instituer des mesures fiscales pour avantager les résidants qui recevaient des dividendes des sociétés ayant leur siège social dans la province. Le gouvernement fédéral a refusé d'administrer les propositions de mesures discriminatoires mises de l'avant par des provinces participant aux accords de perception fiscale. Ce geste ne touche pas, évidemment, les provinces qui ne sont pas parties aux accords.

Les arguments économiques formulés contre ces mesures discriminatoires sont classiques. Elles créent des barrières à la mobilité du capital et des biens à l'intérieur du pays. Du fait de ces restrictions, les ressources sont détournées de leur utilisation la plus productive. D'un point de vue pratique, on est également en droit de s'interroger sur les avantages à plus long terme que peuvent procurer des mesures fiscales discriminatoires. Ces mesures jouissent d'une certaine faveur parce qu'elles sont perçues comme un moyen permettant aux provinces d'attirer chez elles une plus grande partie de l'activité économique. Cependant, il s'agit là d'une arme à double tranchant, car ces politiques de « maraudage » incitent les autres provinces à user de représailles. Le plus souvent, personne ne gagne à ce jeu car il s'ensuit une « balkanisation » de l'économie.

Le Conseil accueille donc avec grand intérêt l'initiative de plusieurs gouvernements provinciaux qui ont appuyé l'idée d'un code de conduite; ce code interdirait, par accord mutuel, le recours à des méthodes d'imposition discriminatoires. Cependant, nous considérons qu'il est important qu'un tel code tienne compte du fait que les buts poursuivis par l'adoption de mesures discriminatoires peuvent tout aussi bien être atteints par d'autres moyens. On sait, par exemple, qu'un certain nombre de mesures fiscales discriminatoires que le gouvernement fédéral a refusé d'administrer au nom des provinces ont leur équivalent dans les programmes de dépenses d'autres provinces.

C'est pourquoi

13 Nous recommandons, qu'au moment de négocier un accord sur les mesures fiscales qui seront régies par un code de conduite, les gouvernements provinciaux tiennent compte non seulement des méthodes d'imposition discriminatoires, mais aussi des mesures de réglementation et des programmes de dépenses qui peuvent avoir le même effet.

Il serait faux de n'attribuer qu'aux seules provinces la responsabilité du morcellement de l'économie. Il importe également de surveiller les politiques fédérales qui nuisent à la libre circulation des biens, du capital et de la main-d'œuvre dans l'économie canadienne. Les exemples les plus manifestes à cet égard, parmi les politiques fiscales du gouvernement fédéral, sont les crédits spéciaux à l'investissement et à l'emploi prévus aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, que l'on accorde aux régions connaissant un taux de chômage élevé et une croissance relativement faible. D'autres programmes d'encouragement, administrés par le ministère de l'Expansion économique régionale, visent à orienter les investissements du secteur privé vers ces mêmes régions; ils prennent la forme d'investissements dans l'infrastructure, des routes par exemple, et de subventions et garanties de prêts aux entreprises qui acceptent d'effectuer de nouvelles dépenses en immobilisations dans ces

régions. Certains ont donc suggéré que le gouvernement fédéral consente, dans le cadre d'un code de conduite ou autrement, à restreindre ses propres interventions dans ce domaine.

Le Conseil voit dans cette suggestion une invitation à procéder à un examen attentif de l'effet de ces politiques fédérales sur le bon fonctionnement de l'économie canadienne.

La concurrence fiscale entre les provinces

Dans l'ensemble, le Conseil s'inquiète moins des autres formes de divergence fiscale entre les provinces. Nous constatons que les provinces s'efforcent généralement de ne pas créer de trop grandes disparités pour ce qui est des principales mesures fiscales applicables aux facteurs de production mobiles. Néanmoins, on peut interpréter une partie des divergences fiscales qui ont fait leur apparition au cours des dernières années comme une tentative légitime de la part des provinces de mettre en œuvre des objectifs de redistribution. On peut voir également dans certaines de ces initiatives le reflet d'une saine rivalité entre les provinces.

Le Conseil est conscient, par ailleurs, que l'éventualité d'une « concurrence » fiscale inquiète sérieusement les provinces qui doivent fournir un effort fiscal nettement supérieur à d'autres pour arriver à assurer des niveaux de services publics comparables. Il est également à craindre – et cette question est liée à la précédente – que les provinces les plus riches réduisent l'impôt des sociétés pour attirer des entreprises chez elles. Ces préoccupations ont donné naissance à des propositions visant à « fédéraliser » l'impôt sur le revenu des sociétés ou tout au moins à uniformiser les taux entre les provinces.

Ces propositions n'ont pas retenu l'intérêt du Conseil. D'abord, elles peuvent être difficilement acceptées par les provinces, car elles risquent de réduire leur autonomie. Deuxièmement, il est fort probable qu'elles se révéleraient impraticables. Ces propositions visent à résoudre les problèmes qui découlent des disparités dans la capacité financière des gouvernements provinciaux – disparités qui ne sont pas susceptibles de s'atténuer pour encore quelque temps. Il ne servirait à rien de s'attaquer à certaines des conséquences découlant de la capacité financière inégale des provinces en essayant d'uniformiser les impôts. Si les provinces riches sont résolues à attirer chez elles des entreprises déjà installées ailleurs, elles peuvent tout aussi bien y parvenir en livrant concurrence « sur le plan des dépenses » qu'en accordant des avantages fiscaux.

Les accords fiscaux et la politique de stabilisation

De solides arguments peuvent être invoqués en faveur d'une collaboration fédérale-provinciale en matière de politiques de stabilisation. Ceux-ci furent étudiés en détail dans le rapport publié par le Conseil en 1977 et intitulé : *Vivre ensemble*[3]. En bref, les provinces ne pourraient mener à bien une politique de stabilisation efficace sans la collaboration des responsables de la politique budgétaire et monétaire au palier fédéral. Le gouvernement du Canada, de son côté, ne disposerait que d'une gamme dangereusement limitée de moyens d'intervention s'il était forcé de mener sa politique de stabilisation sans le soutien des provinces. L'absence de concertation aurait pour effet de restreindre la portée de la politique de stabilisation, ou d'empêcher que l'on puisse recourir à une politique sélective dans des régions ou pour des secteurs d'activité économique particuliers.

Les accords fiscaux ont un lien manifeste avec les politiques de stabilisation. Ils sont négociés par les mêmes personnes, dans le cadre des mêmes rencontres, et les uns comme les autres ont une grande portée sur la répartition des recettes et des dépenses entre les gouvernements. L'importance de ces rapports apparaît clairement. La volonté de collaborer dans un domaine de la politique économique est naturellement influencée par le degré de collaboration qui prévaut dans d'autres.

Sur le plan pratique, une question beaucoup plus importante reste cependant à élucider : les rôles respectifs du gouvernement fédéral et des provinces, tels qu'ils ressortent des arrangements fiscaux actuels, ont-ils réduit l'efficacité de la politique de stabilisation au Canada ? Depuis la publication en 1966 du rapport de la Commission Carter[4], certains craignent que l'importance croissante des provinces au plan budgétaire n'ait pour effet de réduire l'efficacité de la politique de stabilisation fédérale, soit par volonté délibérée de la part des provinces soit en raison du caractère fondamentalement déstabilisant des finances provinciales et locales.

Les études spéciales entreprises pour les fins de ce rapport, ainsi que notre propre analyse, nous ont amenés à conclure que le glissement qui s'est opéré dans la répartition des responsabilités et des ressources budgétaires entre le gouvernement fédéral et les provinces n'avait pas réduit l'efficacité des mesures de stabilisation. Plusieurs raisons nous incitent à tirer cette conclusion. Tout d'abord, la croissance des gouvernements provinciaux s'est faite essentiellement aux dépens du secteur privé, non du gouvernement fédéral. En remplaçant des activités du secteur privé, de par leur nature moins stables, la croissance des

gouvernements provinciaux a contribué à atténuer l'amplitude des fluctuations économiques. De plus, en analysant l'évolution de la situation au cours des quinze dernières années au Canada, nous avons constaté que l'activité budgétaire des gouvernements provinciaux et des administrations locales n'a pas eu les effets contrariants que l'on aurait pu redouter. En d'autres termes, les budgets provinciaux n'ont ni gonflé la demande dans les périodes de forte activité, ni accentué le repli dans les périodes de récession, de sorte qu'on ne peut dire que les activités des provinces soient allées à l'encontre des mesures de stabilisation prises par le fédéral. En outre, les principaux domaines où il y a eu croissance des dépenses provinciales – l'éducation, les soins hospitaliers et les soins médicaux – ne suivent généralement pas ces mouvements et ajustements cycliques. Enfin, les changements apportés à la structure des impôts et des dépenses du gouvernement fédéral ont augmenté la stabilité interne de son budget. Ces conclusions s'appliquent aux problèmes de stabilisation liés aux variations cycliques; les ajustements structurels soulèvent d'autres problèmes, qu'il est nécessaire d'examiner séparément.

L'article 2 de la Loi sur les accords fiscaux contient une disposition qui traite expressément de la stabilisation. Cet article prévoit que, si les impôts provinciaux provenant de sources autres que les richesses naturelles venaient à baisser pour des raisons économiques, le gouvernement fédéral augmenterait ses paiements de façon à maintenir les services provinciaux au niveau de l'année précédente. Cette disposition est incluse dans les accords fiscaux depuis les années 50, bien qu'elle n'ait jamais été appliquée dans les faits. Elle semble servir essentiellement à améliorer la cote de crédit des plus petites provinces en leur fournissant des garanties fédérales au chapitre des rentrées de fonds. Ainsi, bien qu'elle favorise la stabilité économique et qu'elle soit un élément des accords valant la peine d'être conservé, cette disposition n'est pas un instrument actif de stabilisation économique.

Au cours des dernières années, un certain nombre de suggestions ont été faites pour intégrer dans les accords fiscaux des dispositions qui encourageraient les gouvernements provinciaux à participer plus activement à la conduite de la politique de stabilisation économique. La Commission Carter, par exemple, a proposé que le gouvernement fédéral augmente ses transferts aux provinces en cas de récession et les diminue durant les périodes de très forte croissance économique. D'autres ont suggéré que le gouvernement fédéral achète des obligations émises par les provinces, au taux d'intérêt fédéral du moment, afin d'aider celles-ci à financer des programmes expansionnistes durant les périodes de récession ou de faible croissance économique.

À la lumière des expériences passées, nous ne croyons pas que l'adoption de telles mesures soit justifiée. L'examen des faits nous a révélé que, dans l'ensemble, les gouvernements provinciaux ont agi de manière à soutenir la politique de stabilisation fédérale. À notre avis, les avantages qui pourraient découler d'une participation accrue des provinces à la politique de stabilisation seraient annulés par une plus grande instabilité du budget fédéral.

La plupart des propositions visant à accroître la participation des provinces à la politique de stabilisation traduisent une certaine crainte que la capacité d'intervention du gouvernement fédéral n'ait été affaiblie, en raison de la part croissante des recettes et des dépenses qui revient à présent aux gouvernements provinciaux. Malgré ce changement, notre analyse indique que le gouvernement fédéral continue à disposer de moyens suffisants pour mener une politique de stabilisation efficace. Une autre constatation importante qui découle de notre analyse est qu'un changement dans les modalités de financement des programmes couverts par l'entente sur le FPE – le transfert de points d'impôt, par exemple, au lieu de versements en espèces – n'aurait que des conséquences négligeables sur la conduite de la politique de stabilisation. Nous en concluons, par conséquent, que les questions relatives à la politique de stabilisation et celles touchant à la décentralisation fiscale (importance accrue du secteur provincial-local) peuvent être traitées isolément.

Les délibérations politiques entourant les accords fiscaux

Les mécanismes intergouvernementaux complexes qui ont été mis en place pour renégocier les accords fiscaux à tous les cinq ans mettent en relief le fort degré d'interdépendance des gouvernements au Canada. Alors que, dans l'ensemble, le gouvernement fédéral et les provinces ont graduellement acquis un rôle autonome et indépendant dans les domaines économique et social, les programmes régis par les accords fiscaux ont été mis en œuvre par l'intermédiaire d'un processus intergouvernemental complexe fondé sur la consultation, la collaboration et le compromis. En grande partie, ce processus décisionnel reflète le fait que ces programmes entraînent un partage des responsabilités dans des domaines touchant à la fiscalité, aux soins hospitaliers, aux services médicaux, à l'enseignement postsecondaire et au niveau des services gouvernementaux en général.

Les principes démocratiques et l'efficacité du processus décisionnel

En examinant le processus de révision des accords fiscaux, le Conseil a prêté attention aux critiques qui ont été formulées en regard du caractère démocratique et de l'efficacité des mécanismes décisionnels en place. Ces critiques sont habituellement soulevées dans le contexte plus général des affaires intergouvernementales, mais nous les avons considérées dans le cadre spécifique des arrangements fiscaux. Selon nous, le manque d'ouverture des débats et la participation restreinte au processus de révision constituent les principaux problèmes à cet égard; il faut toutefois aborder ces problèmes en gardant à l'esprit la nature de notre régime parlementaire et le cas particulier que représente la législation à caractère financier.

Dans la grande majorité des cas, les comités au sein desquels se déroulent les négociations sur les accords intergouvernementaux se réunissent à huis clos. Très souvent, le Parlement et le public ne sont pas renseignés à l'avance sur les questions débattues; de plus, ils ont rarement l'occasion d'exprimer leurs points de vue sur les affaires traitées, bien que les résultats de ces négociations puissent les toucher de près. Par surcroît, ils ne reçoivent pas suffisamment d'information sur les modalités des accords intervenus au terme de ce processus de négociation fermé, et les diverses législatures ou le public n'ont pas l'occasion d'étudier les conséquences de ces accords et de formuler leurs commentaires aussi fréquemment qu'il serait possible de le faire.

La révision quinquennale des accords fiscaux en régime fédéral

Nous avons également examiné dans quelle mesure les révisions successives des accords fiscaux avaient modifié les responsabilités et les pouvoirs respectifs des gouvernements au sein de la fédération canadienne. Le Conseil n'a pas jugé à propos de faire des recommandations dans ce domaine parce que celles-ci nécessiteraient de porter des jugements politiques et de procéder à une évaluation d'ensemble du fonctionnement de l'État canadien, deux aspects qui débordent le mandat qui lui est confié. Néanmoins, nous en sommes venus à la conclusion qu'il était souhaitable de soumettre ces questions à l'attention du public, compte tenu que dans les pourparlers actuels le gouvernement fédéral a lui-même lié la notion de « déséquilibre fiscal » à celle de « déséquilibre politique ». En juin 1981, en effet, M. MacEachen, ministre des Finances, a affirmé devant le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces que la puissance financière des provinces réunies avait considérablement augmenté leur pouvoir politique.

Bien que le Conseil ne prenne pas position sur la question fondamentale des rôles que devraient avoir les gouvernements au Canada ou sur l'équilibre des pouvoirs, l'analyse qu'il a faite du processus intergouvernemental de révision des accords fiscaux lui permet cependant de formuler quelques commentaires. La principale remarque à cet égard est que les gouvernements évoluent dans un milieu économique et social complexe, qui favorise un haut degré d'interdépendance et qui permet difficilement de définir les rôles et les responsabilités de chacun en éliminant toute ambiguïté ou toute possibilité de chevauchement. Les pouvoirs officiels des gouvernements dans un État fédéral sont peut-être définis initialement dans une constitution mais, par la suite, le processus légal et politique redéfinit continuellement ces pouvoirs en fonction des changements économiques et sociaux qui surviennent.

La révision des accords fiscaux fait bien ressortir le chevauchement, l'ambiguïté et l'interdépendance qui caractérisent le partage des responsabilités entre les deux paliers de gouvernement. Malgré les pouvoirs légaux considérables que détient le gouvernement fédéral aux termes de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, un système complexe de collaboration et de consultation a été mis en place. Sur un plan strictement légal, le gouvernement fédéral peut changer unilatéralement les programmes régis par les accords fiscaux mais, en pratique, aucun palier de gouvernement ne domine l'autre, car chacun se présente à la table avec un pouvoir de négociation *réel*.

La réforme du processus

En ce qui concerne l'avenir du processus de révision des accords fiscaux et les réformes qui pourraient y être apportées, nous tenons à souligner que la création du Groupe de travail parlementaire, avant même que ne débutent les négociations, apparaît comme une mesure innovatrice susceptible de permettre une certaine ouverture et de favoriser la participation du public. Pour la première fois dans l'histoire du Canada, les groupes et les particuliers intéressés par ces questions ont eu à leur disposition une tribune publique, grâce aux réunions tenues par le Groupe de travail à travers le pays; ils ont pu ainsi participer effectivement à l'examen et à la révision des accords fiscaux. Les députés ont eu, eux aussi, plusieurs fois l'occasion d'exprimer leurs points de vue avant le début des pourparlers entre les deux niveaux de gouvernement.

Dans le but de s'attaquer aux problèmes soulevés par le degré de participation, d'ouverture des débats et de transparence du processus de révision des accords fiscaux, nous croyons que le gouvernement fédéral et les provinces devraient recourir à des comités semblables au Groupe de travail parlementaire. On pourrait confier aux comités permanents actuels ou à des groupes de travail spécialement créés à cet effet la responsabilité d'étudier à l'avance l'ensemble des accords intergouvernementaux devant faire l'objet de négociations. Ces comités auraient le pouvoir d'entendre les points de vue de tous les groupes intéressés.

En conséquence,

14 Nous recommandons que le Parlement et toutes les assemblées législatives du Canada confient à des comités le mandat d'examiner tous les aspects importants reliés aux accords fiscaux, en prenant en considération les points de vue exprimés par les groupes intéressés avant chaque révision.

Il est également important d'améliorer l'accès à l'information, dans le but de rendre le processus de révision plus ouvert. Le Conseil est d'avis que la documentation technique préparée par les fonctionnaires en vue des négociations sur les accords fiscaux devrait être mise à la disposition des comités parlementaires et du public. Bien entendu, pour que de véritables négociations se déroulent, il est nécessaire que certains aspects des politiques et des positions de chaque gouvernement demeurent confidentiels. Nous considérons néanmoins qu'en grande partie, les renseignements de nature technique pourraient et devraient être rendus publics.

C'est pourquoi

15 Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les provinces fassent en sorte que le Parlement, les législatures provinciales, leurs comités respectifs et les groupes intéressés disposent de renseignements suffisants pour pouvoir participer effectivement à la révision des accords fiscaux, autant avant qu'après les négociations. Dans ce contexte, le Conseil incite vivement les ministres des Finances à faire rapport avant et après les négociations à leurs parlements et comités respectifs.

Pour conclure ces recommandations, somme toute modestes, le Conseil économique estime enfin que les accords fiscaux devraient continuer à être révisés périodiquement en recourant à un mécanisme qui, tout en étant efficace, respectera l'esprit du fédéralisme et de la démocratie parlementaire au Canada.

Dissidence et commentaires de Pierre Lortie

Dissidence au sujet du financement des programmes établis

Ma dissidence porte sur les recommandations 6, 7 et 12 contenues dans la partie du rapport consacrée au financement des programmes établis (FPE). J'estime que ces recommandations se fondent sur une conception de la structure politique du Canada, qui ne correspond pas au cadre constitutionnel du pays ni aux opinions que partagent de nombreux Canadiens quant au système qu'ils jugent le mieux approprié pour dispenser ces programmes.

Je tiens d'abord à affirmer que ces recommandations du Conseil sont tout simplement injustifiées. Premièrement, elles ne découlent pas des résultats présentés dans les chapitres qui traitent de la recherche effectuée par le Conseil et de la méthodologie employée. Deuxièmement, elles se situent complètement à l'opposé des accords conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces en 1977. Si l'on se souvient, le Premier ministre Trudeau avait proposé, le 14 juin 1976, de remplacer les ententes de partage des coûts en vigueur pour les programmes touchant à l'assurance-maladie, à l'assurance-hospitalisation et à l'enseignement postsecondaire par un nouveau régime, celui du FPE. Ce régime présentait un avantage : les contributions ne seraient plus liées aux dépenses des provinces. Le raisonnement à la base de ces propositions était qu'il fallait assurer un meilleur équilibre entre les recettes de chacun des paliers de gouvernement et les responsabilités premières qui leur sont respectivement confiées en vertu de la Constitution.

À mon avis, il ne s'est rien produit au cours de la période subséquente qui remettrait en question l'orientation fondamentale de cette politique. De fait, les résultats de la recherche effectuée par le Conseil indiquent que le régime de financement des programmes établis a bien fonctionné. En regard des options qui s'offrent à nous, j'aurais préféré que l'on étudie la possibilité de départager encore plus nettement les responsabilités de chacun des partenaires dans les programmes fédéraux-provinciaux. Ceci pourrait être réalisé en remplaçant certains des versements en espèces par un transfert inconditionnel de points d'impôt, accompagné d'un ajustement dans les paiements de péréquation.

De nombreuses objections ont été soulevées à l'endroit d'une telle orientation. Par exemple, on affirme souvent que le gouvernement fédéral est dans l'impossibilité d'accroître le montant des ressources qu'il transfère aux provinces. Je suis d'avis que ces arguments sont mal fondés. Le gouvernement fédéral a déjà accepté de soutenir et de financer ces programmes qui relèvent de la compétence des provinces. Les recettes fédérales affectées à cette fin ne sont donc plus disponibles pour d'autres programmes fédéraux. Par conséquent, la question ne porte pas tant sur le montant des ressources transférées que sur la méthode employée pour effectuer ce transfert.

Sur ce dernier point, je suis convaincu que le principe de la responsabilité des gouvernements est mieux servi lorsque chaque palier est obligé de percevoir les impôts nécessaires au financement de ses propres dépenses. C'est là une des qualités évidentes de l'entente de 1977 et elle ne devrait pas être supprimée. Au contraire, je suis d'avis que l'imputabilité des gouvernements au Canada s'en trouverait améliorée si l'on allait plus loin sur la voie du désengagement.

L'argument selon lequel le gouvernement fédéral a besoin de ces fonds pour mettre en oeuvre une gestion macroéconomique plus efficiente tient de l'illusion. Pour que les initiatives fédérales en matière de politique macroéconomique produisent un effet quelconque, il faut que le gouvernement soit en mesure de modifier l'affectation de ses ressources. Mais puisque ces fonds sont déjà engagés dans le FPE, ils sont en quelque sorte bloqués et ne sont donc plus disponibles, à court terme, pour les fins d'autres politiques fédérales. On pourrait même faire valoir que le gouvernement fédéral s'est trop obstiné à vouloir conserver ce champ fiscal, tout en s'engageant à verser aux provinces une contribution élevée. Par le passé, cet entêtement du gouvernement

fédéral s'est traduit par une limitation de ses possibilités de mettre en oeuvre d'autres politiques nationales, tout en accroissant inutilement les tensions au sein de la fédération canadienne.

Il faut toutefois reconnaître que la taille n'est pas forcément un signe de puissance. Et pourtant, c'est là le principe défendu par ceux qui affirment que le gouvernement fédéral doit collecter les impôts nécessaires au FPE.

Un deuxième argument invoqué pour appuyer le rôle du gouvernement fédéral dans le FPE fait appel au principe de la responsabilité des gouvernements. Selon moi, cet argument est également mal fondé. Premièrement, la participation du gouvernement fédéral à ces programmes a toujours été justifiée par le « pouvoir de dépenser » du fédéral, c'est-à-dire le pouvoir qu'il aurait de verser des sommes aux particuliers, aux institutions ou aux gouvernements à des fins et dans des domaines qui ne relèvent pas forcément de sa compétence. Il est faux, cependant, de soutenir que le gouvernement fédéral doit définir des politiques dans des domaines où il n'a pas le pouvoir de légiférer, à partir du moment où il s'y est engagé, en utilisant son pouvoir de dépenser. Un tel raisonnement tient du sophisme. Dans le cas du FPE, la meilleure façon de servir le principe de la responsabilité est de favoriser une séparation plus marquée des rôles de chaque palier de gouvernement.

Il convient d'aborder aussi la question des normes nationales en fonction du FPE. Dans le débat actuel, on accorde souvent trop d'importance à cette question. Le fait que le gouvernement fédéral contribue au financement de certains programmes importants ne signifie pas nécessairement qu'il en ressortira une norme nationale. De fait, aucune entente n'est encore intervenue à ce sujet dans le cadre du FPE, alors que des normes communes existent déjà pour le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec. Il est donc erroné de croire que l'existence de mécanismes de financement va conduire automatiquement à l'établissement de normes nationales. De telles normes ne pourront être implantées que s'il existe une volonté politique de le faire, ainsi qu'une juste compréhension des questions de politiques et des ramifications qui en découlent. On peut donc affirmer qu'advenant la réalisation de ces conditions, le gouvernement fédéral disposera ensuite d'assez de pouvoir de persuasion pour en arriver à un accord sur des normes nationales raisonnables.

Je tiens aussi à signaler qu'à mon avis, plusieurs des exposés et des documents publiés par le gouvernement fédéral au sujet du FPE trahissent une certaine naïveté en ce qui concerne la gestion des programmes et des institutions dont l'organisation est complexe. L'expérience acquise avec Postes Canada et le programme d'assurance-chômage nous a permis de constater que le gouvernement fédéral ne constitue pas un très bon exemple quant à la façon dont les institutions ou les programmes complexes devraient être administrés. En outre, il est erroné de penser (comme l'a recommandé le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces) que le fédéral devrait financer les infrastructures alors qu'on laisserait aux provinces le soin d'assumer les coûts d'exploitation[1]. Cette idée va à l'encontre du principe de la responsabilité. Ainsi, si les provinces décidaient de restreindre la croissance des dépenses au titre de ces programmes, il serait inadmissible que le gouvernement fédéral cherche de son côté à les contraindre d'y consacrer plus de ressources.

Le principal défi qui se pose en regard de la gestion des programmes couverts par les accords sur le FPE est d'en accroître l'efficacité et la productivité, de manière à ce que les services dispensés répondent davantage aux besoins des Canadiens. Cette tâche exige que les autorités provinciales fassent preuve d'une gestion énergique. Le Parlement et le gouvernement fédéral ne devraient pas entraver ces efforts en devenant les porte-parole de certains groupes d'intérêt particuliers. À mon avis, c'est là le résultat auquel aboutirait, s'il fallait y donner suite, la recommandation du Conseil proposant un débat annuel et la présentation à la Chambre des communes de rapports ministériels sur la gestion de ces programmes.

Le rapport du Conseil affirme également que des renseignements et des données comparatives de meilleure qualité s'avèrent nécessaires pour favoriser une plus grande compréhension de ces programmes. Cette base de données permettrait de mieux juger de l'efficacité de la gestion de chaque programme et contribuerait à éclairer le débat sur les politiques à adopter. Je suis d'accord avec le Conseil sur ce point. Toutefois, je soutiens que ces objectifs seraient mieux servis si la tâche était confiée à un organisme « neutre » plutôt qu'à un ministère impliqué dans ces politiques. Le risque est trop grand, en effet, qu'un ministère engagé produise une base de données qui corresponde à ses propres objectifs, plutôt que de présenter un ensemble d'informations susceptibles d'être utiles à toutes les parties intéressées. Du même coup, plusieurs avantages découlant de la disponibilité d'une banque de données nationales se trouveraient anéantis et les discussions prendraient rapidement l'allure d'un débat acerbe.

1 Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Le fédéralisme fiscal au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, août 1981.

Commentaires sur les mesures fiscales discriminatoires

Les principes énoncés dans le rapport du Conseil dans le domaine de l'harmonisation fiscale constituent un idéal fort louable. L'analyse, cependant, présente un tableau incomplet de l'impact des politiques fédérales et provinciales sur la redistribution des effets des activités gouvernementales dans l'ensemble du pays. Elle ignore le fait que les diverses décisions fédérales en matière de politique fiscale peuvent avoir un impact majeur dans une région du pays, au détriment des autres.

On peut trouver plusieurs exemples qui démontrent que les mesures fiscales du gouvernement central peuvent toucher une province différemment des autres. Un rapport récent publié par le ministère des Finances du Québec montre qu'en raison des caractéristiques socio-démographiques particulières à la population québécoise, la structure des impôts fédéraux entraîne dans cette province un fardeau comparativement plus lourd, lorsqu'il est évalué en fonction du revenu personnel[2]. Un autre exemple souvent cité est celui du Régime enregistré d'épargne-logement qui a un impact différent sur les résidents du Québec, compte tenu de leurs caractéristiques socio-économiques. On pourrait aussi mentionner le traitement fiscal accordé au secteur du pétrole et du gaz et l'incidence géographique de ces mesures, surtout lorsqu'on le compare au régime fiscal moins favorable qui s'applique aux investissements dans le secteur manufacturier.

De par leur nature même, les politiques économiques sont discriminatoires. Il est trompeur de juger comme inacceptable un type particulier de politiques, en oubliant l'effet combiné des politiques nationales mises en oeuvre par le gouvernement fédéral. Ce qui importe est de définir les objectifs qui devront guider ces politiques et d'arrêter le choix des divers instruments qui permettront de les réaliser.

2 Ministère des Finances du Québec, *Les préférences fiscales du régime d'imposition au Canada*, Québec, Gouvernement du Québec, octobre 1981.

Appendice A

Certaines preuves empiriques concernant le rapport entre la péréquation, la structure fiscale et les migrations interprovinciales

Le rôle de la preuve empirique en ce qui concerne la relation entre les migrations interprovinciales et la structure fiscale

Dans le chapitre 3, nous avons signalé qu'une péréquation *incomplète* des avantages fiscaux entre les provinces pourrait engendrer une répartition géographique non efficiente des travailleurs en raison de l'influence qu'une telle mesure pourrait avoir sur les décisions des citoyens en matière de migration. Ainsi, nous avons fait valoir que si l'on reconnaissait un droit de propriété aux provinces sur leurs ressources naturelles, le principe d'équité fiscale ne commandait qu'une péréquation partielle des dépenses provinciales financées par les recettes provenant des ressources naturelles. Cette approche comporte cependant un coût sur le plan de l'efficience *dans la mesure* où la portion des recettes provenant des ressources naturelles, qui n'entre pas dans la péréquation, a pour effet d'encourager les travailleurs à se déplacer.

Si les Canadiens n'étaient pas incités à se déplacer d'une province à l'autre par les différences d'avantages fiscaux, il est évident que ces différences n'auraient d'importance que du point de vue de l'équité; elles seraient sans conséquence au plan de l'efficience économique. Il est donc indispensable de savoir, pour être en mesure de concevoir des politiques adéquates, s'il y a corrélation entre les différences interprovinciales de structure fiscale et les décisions des Canadiens en matière de migration.

Nos recherches nous permettent de conclure globalement que les différences d'avantages fiscaux influent sur les mouvements migratoires et qu'il faut donc tenir compte des questions d'efficience dans l'élaboration des accords fiscaux.

Avant de résumer les résultats de ces recherches, il est cependant utile d'esquisser les tendances migratoires récentes au Canada et d'évaluer approximativement le rôle qu'ont pu jouer à cet égard les facteurs fiscaux.

Les tendances migratoires récentes au Canada

Au cours des quinze dernières années, on a assisté au Canada à un revirement marqué des mouvements migratoires par rapport à la période antérieure, comme on peut le voir au tableau A-1. Après des décennies d'émigration nette, atteignant un maximum de 118 000 personnes entre 1961 et 1971, les provinces de l'Atlantique ont connu un solde migratoire positif au début des années 70. En même temps, l'immigration traditionnellement très forte en Ontario a commencé à diminuer, tandis que l'émigration augmentait, de sorte qu'à partir de 1974 l'Ontario connaissait un déficit migratoire. L'Alberta, qui avait connu quatre phases successives de soldes migratoires positifs et négatifs depuis le début des années 50, entra dans une période de forte immigration nette dans les années 70. Cette nouvelle phase se caractérise par des taux d'immigration exceptionnellement élevés par rapport aux situations passées, soit plus de 1 % de la population provinciale annuellement depuis 1974.

Après avoir examiné les tendances à long terme des soldes migratoires des provinces, les professeurs

Tableau A-1

Migration quinquennale[1] nette entre les provinces, Canada, 1951-1980

En milliers de personnes

	1951-1955	1956-1960	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980
Terre-Neuve	-3,9	-6,7	-12,6	-19,8	4,1	-6,8
Île-du-Prince-Édouard	-6,3	-2,4	-2,1	-3,1	2,7	1,7
Nouvelle-Écosse	-11,6	-15,2	-21,5	-16,5	10,6	1,3
Nouveau-Brunswick	-20,5	-8,2	-20,7	-21,5	17,2	6,2
Québec	-44,9	-31,2	-19,1	-116,3	-81,8	-154,8
Ontario	85,6	68,9	70,2	152,1	-23,5	-53,6
Manitoba	-19,2	-21,8	-24,0	-50,5	-30,4	-49,1
Saskatchewan	-40,1	-50,0	-37,2	-78,9	-37,9	10,4
Alberta	11,2	18,5	-2,6	25,1	49,8	146,3
Colombie-Britannique	49,7	48,1	69,6	129,4	89,2	98,4

1 À l'exclusion des mouvements en provenance et en direction du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

SOURCE S. Winer et D. Gauthier, « La migration interne et la structure fiscale : Une étude économétrique des facteurs déterminants de la migration interprovinciale au Canada », une étude préparée pour le Conseil économique du Canada (à paraître).

R. W. Boadway et A. G. Green, dans une étude récente préparée pour le Conseil économique, ont conclu qu'il y a eu un « revirement » par rapport aux tendances migratoires antérieures. Selon ces derniers, c'est actuellement [soit dans les années 70] la première fois en un siècle que l'on peut observer simultanément au Canada un exode des provinces du centre et une immigration nette en Alberta, en Colombie-Britannique et dans les provinces Maritimes[1].

Au premier coup d'oeil, on pourrait déduire que ces variations dans les tendances migratoires sont attribuables, du moins en partie, à des changements survenus au cours de la même période dans la structure fiscale des provinces concernées. Les migrations vers l'Ouest peuvent avoir été en partie déclenchées par la brusque escalade des cours mondiaux du pétrole, qui a commencé en 1973 et qui s'est traduite par un accroissement considérable de la rente provenant des ressources naturelles; cette rente a été en partie transmise aux résidants de la Saskatchewan, de la Colombie-Britannique et, surtout, de l'Alberta par le biais des régimes fiscaux de ces provinces. L'Alberta, par exemple, est la seule province à n'imposer aucune taxe de vente; elle a le taux d'impôt sur le revenu des particuliers le plus bas au pays et a pourvu au financement futur des services publics en établissant un fonds du patrimoine exempté de l'impôt, dont la valeur pourrait atteindre 15 milliards de dollars d'ici 1984[2]. Le solde migratoire positif récent des provinces de l'Atlantique, dû en grande partie à la chute marquée des départs de ces provinces, pourrait s'expliquer dans une certaine mesure par les changements apportés à la Loi fédérale sur l'assurance-chômage. Ces modifications ont eu pour effet d'allonger la durée de la période de versement des prestations (en 1972) et de faciliter l'admissibilité au régime (en 1977) dans les régions où le taux de chômage dépassait la moyenne nationale. En même temps, les ressources financières des provinces de l'Atlantique ont augmenté en raison d'un accroissement des paiements de péréquation par habitant et des autres programmes de transferts aux personnes et aux gouvernements.

Il est évident que certains facteurs économiques non directement reliés à l'activité gouvernementale, tels que les récessions de 1970 et de 1975 en Ontario et plus récemment la croissance rapide de l'emploi dans l'Ouest, ont contribué au déclin de l'immigration nette en Ontario et de l'émigration nette des provinces de l'Atlantique, ainsi qu'à l'augmentation de l'immigration nette dans les provinces de l'Ouest. Bien que nous nous intéressions en premier lieu aux relations entre les mouvements migratoires et la structure fiscale, notre analyse de l'importance des migrations causées par des facteurs fiscaux doit également tenir compte de l'influence d'autres facteurs économiques « de nature privée » sur les migrations[3]. En fait, il est probable que les personnes tiennent compte avant tout des possibilités d'emploi lorsqu'elles ont à choisir entre différents marchés du travail provinciaux et que les différences d'avantages fiscaux nets ne jouent qu'un rôle secondaire dans l'explication des mouvements migratoires. Les recherches effectuées sur la nature des décisions migratoires révèlent en effet que les facteurs reliés au « secteur privé », tels que les possibilités d'emploi, expliquent en grande partie les migrations interprovinciales. Mais, comme il est plausible d'associer jusqu'à un certain point les variations récentes des tendances migratoires aux changements survenus dans la structure fiscale, il nous semble à propos de tenter d'établir dans quelle mesure les facteurs fiscaux ont influé sur les tendances migratoires.

Résumé des résultats obtenus lors des recherches antérieures

Bien que plusieurs études aient été effectuées sur les mouvements migratoires au Canada, la plupart n'ont examiné que les facteurs non reliés à l'activité gouvernementale qui incitaient les personnes à changer de province. Les seules informations dont nous disposions au sujet des migrations attribuables à des raisons fiscales figurent dans une étude du professeur T. J. Courchene de l'Université Western Ontario[4]. En considérant les déterminants « publics » des migrations, l'auteur a conclu que diverses variables fiscales telles que la péréquation et les prestations d'assurance-chômage contribuaient à diminuer la mobilité. Cette conclusion a cependant un caractère général, et l'analyse de Courchene ne permet pas de ventiler les résultats par région.

Si, par exemple, une partie de la migration vers l'Ouest s'explique par le désir de recueillir une fraction de la rente rattachée aux ressources naturelles par le biais de la structure fiscale des provinces concernées et si, du même coup, les transferts intergouvernementaux et les prestations d'assurance-chômage sont les facteurs qui ont le plus d'influence sur les mouvements migratoires prenant origine dans les provinces de l'Est, il est alors impossible d'analyser ces effets divergents à partir de la méthode employée par Courchene. L'auteur, en fait, n'a pu tenir compte du rôle joué par les recettes tirées des ressources dans les provinces de l'Ouest, car les données qu'il a analysées étaient antérieures à l'augmentation rapide des prix du pétrole qui s'est amorcée au début des années 70.

Pour surmonter ces difficultés, nous avons procédé à une analyse empirique sur une base régionale, en employant des données plus récentes et en tenant

compte d'un éventail plus complet de variables fiscales. Nous avons en outre élargi le cadre d'analyse en ventilant les données sur les migrants par groupe de revenu, ce qui permet d'établir plus facilement les relations entre la migration et les facteurs fiscaux. En effet, il y a lieu de croire que l'incidence de la structure fiscale varie systématiquement en fonction des groupes de revenu et que les tendances migratoires peuvent également varier de la même manière[5].

Nous présentons dans ce qui suit un résumé des résultats de notre analyse des éléments de la structure fiscale qui ont un lien statistiquement significatif avec les mouvements migratoires interprovinciaux[6].

Les recettes tirées des ressources naturelles dans les provinces de l'Ouest

Les résultats de nos recherches indiquent que l'attrait des avantages fiscaux engendrés en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique par les recettes provenant des ressources (y compris éventuellement l'attrait des emplois créés par des initiatives provinciales) constitue un facteur significatif qui incite les personnes à revenu faible ou moyen à se déplacer vers ces provinces[7].

Plus précisément, nous avons constaté que, même en tenant compte de l'effet sur les décisions migratoires des différences entre les provinces au chapitre des revenus courants, des possibilités d'emploi pour les personnes occupées et les chômeurs ainsi que des facteurs tels que le coût relatif du logement, l'attrait des avantages fiscaux liés aux ressources joue un rôle significatif dans l'explication des mouvements migratoires interprovinciaux récents.

Par conséquent, une augmentation de la péréquation des recettes provenant des ressources naturelles pourrait avoir des conséquences importantes sur les migrations futures et sur le rôle même de la péréquation, conclusion confirmée par les résultats que nous présentons ci-dessous. Mais les personnes très pauvres (celles qui ont un revenu très faible et ne payent pas d'impôt) et celles qui ont un revenu élevé semblent moins attirées que les autres par les avantages fiscaux reliés aux recettes tirées des ressources. Les résultats concernant le groupe des plus démunis peuvent s'expliquer logiquement par le prix relativement élevé du logement dans l'Ouest. Nos données sur les migrations révèlent en effet que, pour ce groupe en particulier, le prix élevé du logement a fait obstacle aux migrations vers l'Alberta et la Colombie-Britannique et a découragé les migrations en provenance des provinces de l'Atlantique.

Les subventions fédérales inconditionnelles au titre de la péréquation

Les changements qui pourraient être apportés à la formule de péréquation sont susceptibles d'avoir d'importantes répercussions sur les mouvements migratoires, comme le confirment les résultats suivants :

- Les subventions inconditionnelles ont freiné sensiblement les migrations vers l'Alberta et la Colombie-Britannique pour les groupes de personnes à faible revenu venant du reste du Canada[8].

- En raison de l'incidence significative du régime actuel de transferts fédéraux inconditionnels aux gouvernements provinciaux sur les migrations vers l'Ouest – qui a pour effet d'atténuer l'influence des variations régionales de certains facteurs tels que les différences de salaires –, il devient très important, du point de vue de l'efficience économique, de considérer attentivement le traitement réservé aux recettes tirées des ressources naturelles dans la formule de péréquation.

- Pour ce qui est des mouvements migratoires en provenance des provinces de l'Atlantique, les conséquences fiscales des paiements fédéraux inconditionnels, comme ceux du régime de péréquation, semblent avoir été de ralentir significativement les départs, mais seulement dans le cas des personnes à faible revenu et seulement lorsque ces provinces sont également incluses comme lieu de destination en plus des six autres provinces du Canada. Les résultats indiquent en outre que les transferts de péréquation aux provinces de l'Atlantique ont eu pour effet d'inciter les personnes à faible revenu à y immigrer.

Les variations régionales dans la durée de la période de prestation du régime d'assurance-chômage

Les variations régionales dans la durée de la période de versement des prestations d'assurance-chômage semblent jouer un rôle significatif dans les décisions migratoires des Canadiens. Ceci est particulièrement vrai pour les personnes à faible revenu qui envisagent de quitter les provinces de l'Atlantique et pour les personnes à revenu moyen qui prévoient se rendre en Alberta ou en Colombie-Britannique. Les résultats de l'analyse indiquent que lorsque les dispositions relatives aux prestations deviennent plus généreuses dans une province, elles ont tendance à y freiner le mouvement de départ. Par contre, les migrants éventuels semblent prêts à se déplacer vers les autres régions où s'appliquent des dispositions comparables.

Les variations régionales du régime d'assurance-chômage ont donc tendance à diminuer la mobilité dans certains cas et à l'augmenter dans d'autres. L'assurance-chômage incite certaines personnes à se déplacer car elle diminue le coût net de la recherche d'emplois bien rémunérés dans des régions où le chômage est important ou en voie d'augmenter. Des simulations sur l'importance quantitative de la structure fiscale (présentées ci-dessous) révèlent que, dans l'ensemble, c'est l'effet incitatif de l'assurance-chômage qui domine dans le cas des mouvements vers l'Alberta et la Colombie-Britannique, alors que c'est l'effet de dissuasion qui l'emporte dans le cas de la migration en provenance de la région de l'Atlantique.

On peut résumer les résultats précédents de la façon qui suit.

1 La structure fiscale a une influence statistiquement significative sur les décisions en matière de migration. Cependant, cette influence varie considérablement selon le groupe de revenu et la région.

2 Généralement, cette influence s'exerce sur les personnes à revenu faible ou moyen, mais non sur les personnes à revenu élevé.

3 La structure fiscale semble jouer un rôle plus important dans la détermination des mouvements migratoires bruts en provenance des provinces de l'Atlantique et à destination de l'Alberta et de la Colombie-Britannique que dans les migrations en sens opposé.

Ces constatations tendent donc à infirmer les allégations à l'effet qu'il n'existe pas de liens significatifs entre certains aspects de la structure fiscale, comme la péréquation ou les recettes provinciales provenant des ressources, et les migrations interprovinciales au Canada.

Estimation de l'importance quantitative de la structure fiscale

La section qui suit contient quelques estimations de l'incidence quantitative sur les migrations interprovinciales d'un certain nombre de changements dans la structure fiscale des provinces. En plus d'attribuer un ordre de grandeur aux effets en présence, ces estimations fournissent des informations intéressantes sur le rôle de certaines variables fiscales spécifiques. Ainsi, tel que noté précédemment, les simulations que nous avons effectuées indiquent dans quelle mesure un mouvement migratoire en particulier est dominé par l'effet d'incitation ou de dissuasion attribuable aux variations régionales du régime d'assurance-chômage. Elles nous apprennent, par ailleurs, que si la structure fiscale influence significativement les personnes à revenu faible ou moyen, elle touche beaucoup plus les pauvres en termes quantitatifs.

Ces simulations visent à répondre à la question suivante :

Quels auraient été les taux de migration en 1977 si les recettes provenant des ressources naturelles dans les provinces de l'Ouest, le régime de péréquation et le régime d'assurance-chômage étaient demeurés tels qu'ils étaient en 1971 ? Plus précisément, quelle aurait été la situation en 1977 si :

– les recettes provenant des ressources naturelles dans les provinces de l'Ouest étaient demeurées à leur niveau de 1971. Cette situation équivaut en fait à celle dans laquelle les hausses de recettes provenant des ressources entre 1971 et 1977 auraient été également réparties dans tout le pays au prorata des habitants de chaque province de façon qu'elles ne soient à l'origine d'aucune différence interprovinciale d'avantages fiscaux nets;

– la péréquation était demeurée à son niveau de 1971, c'est-à-dire qu'on n'aurait pas connu l'augmentation qui s'est produite (pour toute une série de raisons) entre 1971 et 1977;

– les dispositions qui ont permis après 1972 une variation régionale dans le nombre maximal de semaines de prestations d'assurance-chômage n'avaient pas été en vigueur ?

Pour les fins du présent exercice, nous avons maintenu tous les facteurs déterminants des migrations, à part les trois cités précédemment, à leurs niveaux de 1977.

Tel qu'indiqué, la structure fiscale semble jouer un rôle particulièrement important dans le cas des départs de la région de l'Atlantique et des entrées en Alberta et en Colombie-Britannique. Par conséquent, les résultats des simulations présentés ci-dessous ne s'appliquent qu'à ces deux cas. Avant de passer à ces résultats, nous décrivons brièvement la méthode de calcul qui a été employée. Premièrement, nous avons effectué une estimation des taux de migration interne en 1977 pour chaque paire de provinces d'origine et de destination considérée. Deuxièmement, nous avons estimé de nouveaux taux de migration en tenant compte des changements dans la structure fiscale énumérés ci-dessus. Troisièmement, nous avons calculé pour chaque paire de provinces l'écart en pourcentage entre les deux séries de taux de migration. Ces calculs ont été effectués isolément pour chacune des trois variables fiscales, en maintenant à leurs niveaux de 1977 toutes les autres variables y compris les deux autres variables fiscales considérées, puis pour les trois variables fiscales simultanément. On a pu identifier ainsi la contribution quantitative individuelle des trois

variables fiscales, ainsi que leur influence globale sur les migrations interprovinciales.

Les résultats de ces simulations se résument comme suit[9] :

La région de l'Atlantique

Considérons tout d'abord les résultats portant sur les mouvements migratoires en provenance des provinces de l'Atlantique, en commençant par le rôle des recettes tirées des ressources naturelles.

L'attrait des avantages fiscaux découlant des recettes tirées des ressources dans les provinces de l'Ouest a nettement stimulé les départs de la région de l'Atlantique. Les résultats des simulations révèlent qu'en 1977, les taux de migration des provinces de l'Atlantique vers la Saskatchewan et l'Alberta, pour le groupe à faible revenu étaient de 40 à 65 % supérieurs à ce qu'ils auraient été si les recettes provenant des ressources naturelles étaient demeurées à leur niveau de 1971. L'augmentation correspondante pour les groupes à revenu moyen et élevé se situait entre 10 et 30 %.

Les résultats relatifs au rôle de la péréquation sont plus complexes. L'effet de la péréquation sur les taux de migration est ambigu, selon que l'on inclut ou non dans l'échantillon les mouvements entre les provinces de l'Atlantique. Cependant, les « meilleurs » résultats (c'est-à-dire ceux qui correspondent aux prédictions théoriques) dans le cas des migrations de la région de l'Atlantique vers les autres provinces indiquent que les subventions de péréquation auraient freiné les migrations des personnes à faible revenu vers toutes les destinations à l'exception du Manitoba (qui bénéficie également d'importantes subventions au titre de la péréquation). Par exemple, dans le cas des migrations vers l'Ontario (destination privilégiée des personnes quittant la région de l'Atlantique), les simulations indiquent que l'augmentation des paiements de péréquation aux provinces de l'Atlantique de 1971 à 1977 aurait eu pour effet de réduire les taux d'émigration des personnes à faible revenu de 5 à 13 %. L'effet quantitatif de la péréquation devient encore plus clair lorsqu'on examine les résultats des simulations concernant l'immigration en Alberta et en Colombie-Britannique, comme on le verra plus loin.

On a signalé précédemment que les modifications apportées en 1972 au régime d'assurance-chômage avaient eu pour effet d'encourager ou de freiner la mobilité selon le cas. Cependant, les simulations indiquent que ces modifications ont causé une diminution des départs de la région de l'Atlantique alors qu'elles ont accentué les mouvements migratoires entre les provinces de cette région. Ainsi, le taux d'émigration des provinces de l'Atlantique à destination de l'Ontario pour le groupe des personnes à faible revenu était de 35 à 42 % inférieur en 1977 à ce qu'il aurait été en l'absence des changements au régime d'assurance-chômage. Lorsqu'on tient compte des mouvements entre les provinces de l'Atlantique, l'effet stimulant de l'assurance-chômage sur la migration s'amplifie; en fait, les simulations indiquent que l'augmentation du taux de migration entre ces provinces irait jusqu'à 50 % dans certains cas. Pour les groupes à revenu moyen et élevé, la diminution des taux d'émigration vers les six provinces situées à l'ouest de la région de l'Atlantique n'était que de 5 ou 6 %. Il s'agit là d'une baisse beaucoup moins importante que celle enregistrée pour le groupe à faible revenu. Les taux de migration des personnes à revenu moyen et élevé se déplaçant à l'intérieur de la région de l'Atlantique augmentaient par ailleurs d'environ 20 %.

Il semble donc, pour le groupe à faible revenu du moins, que les variations régionales du régime d'assurance-chômage durant la période de 1971 à 1977 aient eu une influence quantitativement importante qui, dans l'ensemble, a freiné les migrations de la région de l'Atlantique à destination des autres provinces. Par contre, le régime d'assurance-chômage a contribué à augmenter considérablement les mouvements migratoires *entre* les provinces de l'Atlantique, pour tous les groupes de revenu.

Lorsqu'on tient compte simultanément des trois changements fiscaux, il semble qu'ils aient eu globalement pour effet de ralentir la migration des personnes à faible revenu de la région de l'Atlantique vers l'Ontario, leur principale province de destination. La diminution des taux d'émigration vers l'Ontario pour ce groupe de revenu se situe entre 10 et 30 % environ, selon la province d'origine. Les taux d'émigration de ce même groupe de revenu vers les provinces bien pourvues en ressources comme l'Alberta n'enregistrent pas une diminution du même ordre; dans certains cas, les taux connaissent même une hausse de plus de 20 %. Cette augmentation traduit l'effet d'attraction exercé par les recettes tirées des ressources naturelles, dont on a parlé précédemment.

Contrairement au ralentissement qui se produit dans le cas des personnes à faible revenu, les taux de migration des groupes à revenu moyen et élevé augmentent considérablement, sauf vers le Manitoba, lorsqu'on considère les trois changements fiscaux simultanément. Cela s'explique en partie par le fait que l'effet de ralentissement du régime d'assurance-chômage est relativement faible dans le cas de ces groupes.

L'Alberta et la Colombie-Britannique

Les simulations concernant les migrations vers l'Alberta et la Colombie-Britannique indiquent que les avantages fiscaux financés par les recettes provenant des ressources naturelles ont attiré des personnes appartenant à tous les groupes de revenu. Si les recettes provenant des ressources naturelles dans la région de l'Ouest étaient restées à leur niveau de 1971, les taux de migration vers l'Alberta et la Colombie-Britannique auraient été inférieurs à ce qu'ils ont été en 1977. À titre d'exemple, les taux de migration du groupe à faible revenu vers l'Alberta ont augmenté d'environ 13 % suite à l'accroissement des recettes provenant des ressources naturelles. L'augmentation correspondante pour les groupes à revenu moyen et élevé est d'environ 10 %.

Si l'impact estimatif de l'augmentation des paiements de péréquation de 1971 à 1977 est ambigu dans le cas des mouvements migratoires originant dans les provinces de l'Atlantique, il est beaucoup plus clair en ce qui concerne l'immigration en Alberta et en Colombie-Britannique. Les simulations révèlent que l'augmentation des paiements de péréquation, attribuable en grande partie à l'accroissement considérable des recettes provenant des ressources naturelles dans la région de l'Ouest, a entraîné une diminution des taux de migration vers l'Alberta et la Colombie-Britannique variant entre 6 et 16 % pour le groupe à faible revenu et entre 2 et 6 % pour les groupes à revenu moyen et élevé.

Quant aux changements apportés au régime d'assurance-chômage, les résultats indiquent que l'effet incitatif l'a emporté sur l'effet de dissuasion dans les migrations vers l'Alberta et la Colombie-Britannique, sauf pour les personnes des groupes a revenu moyen et élevé provenant de la région de l'Atlantique ou du Québec. En raison de ces écarts, il est difficile de tirer des conclusions précises sur le bien-fondé des variations régionales du régime d'assurance-chômage. Le taux de migration des personnes à faible revenu allant de l'Ontario vers l'Alberta augmente d'environ 10 % et celui des groupes à revenu moyen et élevé d'environ 2 %, en réponse aux différences régionales dans les modalités d'application du régime d'assurance-chômage. Dans l'ensemble, l'effet stimulant de ce régime sur les mouvements migratoires est plus important pour le groupe à faible revenu, quelle que soit la province d'origine.

Par conséquent, si on rapproche ce résultat de ceux obtenus en regard de l'émigration des provinces de l'Atlantique, on constate que les variations régionales dans l'application du régime d'assurance-chômage ont eu globalement pour effet de freiner les mouvements migratoires de la région de l'Atlantique vers le centre du Canada, alors qu'elles ont accentué la migration du centre du Canada vers l'Alberta et la Colombie-Britannique. Notons, en outre, que ces effets sont beaucoup plus importants pour le groupe à faible revenu que pour les groupes à revenu moyen et élevé.

En considérant simultanément les trois changements fiscaux, l'effet de dissuasion exercé par les subventions de péréquation sur les flux migratoires à destination de l'Alberta et de la Colombie-Britannique est généralement compensé par l'effet incitatif attribuable au régime d'assurance-chômage et aux recettes reliées aux ressources naturelles. L'exception importante à cet égard concerne l'immigration en provenance des provinces de l'Atlantique, notamment parmi les personnes à revenu élevé. Par ailleurs, l'augmentation du taux de migration de l'Ontario vers l'Alberta est d'environ 24 % pour le groupe à faible revenu, mais seulement environ la moitié de ce chiffre pour les groupes à revenu moyen et élevé.

Une comparaison des facteurs économiques, publics et privés affectant les migrations interprovinciales

Pour compléter l'analyse et fournir une base de comparaison, nous avons également effectué des simulations pour évaluer l'importance quantitative du revenu d'emploi dans l'explication des mouvements migratoires. Ces simulations permettent de voir quelle influence a pu avoir l'évolution des différences régionales dans le revenu d'emploi entre 1971 et 1977 sur les migrations interprovinciales[10].

Dans le cas des migrations vers l'Alberta et la Colombie-Britannique, le revenu d'emploi joue un rôle plus important que la structure fiscale dans l'explication des tendances migratoires récentes. Les simulations montrent que, en termes absolus et par rapport à la structure fiscale, l'effet des écarts dans le revenu d'emploi a été quantitativement plus important pour les groupes à revenu moyen et élevé que pour le groupe à faible revenu. Par exemple, le changement dans le taux de migration de l'Ontario vers l'Alberta attribuable, selon nos simulations, aux seuls écarts de revenu d'emploi est d'environ 68 % pour les groupes à revenu moyen et élevé et d'environ 24 % pour le groupe à faible revenu, alors que l'effet combiné des changements dans la structure fiscale est d'environ 13 et 23 %, respectivement. Ces résultats viennent confirmer la conclusion précédemment énoncée, à savoir que la structure fiscale joue dans l'ensemble un rôle beaucoup plus important (en termes absolus) pour les personnes à faible revenu.

Les simulations relatives à l'émigration de la région de l'Atlantique indiquent cependant que pour les

deux groupes de revenu la structure fiscale est un facteur aussi important, sinon plus dans certains cas, que les revenus d'emploi dans l'explication des tendances migratoires récentes.

On peut donc en conclure globalement que la structure fiscale est, par rapport aux revenus d'emploi, un facteur explicatif plus important dans le cas des flux migratoires en provenance des provinces de l'Atlantique que dans le cas de l'immigration en Alberta et en Colombie-Britannique.

Résumé des observations

L'analyse des simulations et des facteurs déterminants des migrations nous révèle que la structure fiscale influe sur les mouvements migratoires interprovinciaux et que les effets de certaines variables fiscales varient considérablement selon la région. Les simulations nous apprennent également que la structure fiscale influe généralement plus sur les personnes à faible revenu que sur celles qui appartiennent aux groupes à revenu moyen et élevé. En raison du manque de renseignements à ce jour quant à l'importance et à la nature des migrations attribuables à des facteurs fiscaux dans le contexte canadien, ces résultats constituent une contribution notable à notre perception de l'influence du secteur public sur les décisions migratoires.

Ces résultats ne règlent pas, en définitive, les questions relatives au compromis régional entre l'équité et l'efficience; c'est ce qui a amené le Conseil à entreprendre des recherches plus poussées dans ce domaine. Ils confirment par contre l'importance de la question, conclusion modeste certes mais non négligeable. Car, si les écarts entre les provinces au niveau des avantages fiscaux nets n'influaient pas sur les migrations, il est évident que ces écarts n'auraient alors aucune conséquence sur le plan de l'efficience et ne soulèveraient que des questions d'équité.

Les simulations et les résultats présentés ci-dessus illustrent cependant l'importance que pourraient revêtir les questions relatives à l'efficience dans les décisions futures concernant la modification de la structure fiscale au Canada. Ainsi, les avantages fiscaux découlant des recettes issues des ressources naturelles accentuent les migrations vers l'Ouest, en particulier parmi le groupe des personnes à faible revenu, contrairement à la péréquation qui a un effet modérateur. À la lumière de notre exposé sur le compromis équité-efficience, on peut dire que la péréquation remplit l'une des fonctions qu'on lui avait assignées, soit de freiner la migration vers l'Ouest de ceux qui ne pourraient y être employés aussi productivement qu'ailleurs au pays. En outre, il est évident que la façon dont les recettes provenant des ressources naturelles sont intégrées à la formule de péréquation peut avoir des répercussions importantes sur le plan de l'efficience et de l'équité, et il faudrait par conséquent en tenir compte dans l'élaboration des politiques.

Appendice B

Le calcul de la rente sur les ressources naturelles et sa répartition entre les provinces

(Les tableaux suivants présentent des estimations de la rente associée à certaines ressources naturelles au Canada selon la province productrice, et de la proportion de cette rente qui est redistribuée à d'autres Canadiens et aux étrangers. Dans le cas de la rente sur le pétrole et le gaz naturel, des estimations faibles et élevées sont fournies. Dans le cas du pétrole, les estimations faibles sont fondées sur le taux versé en vertu du programme fédéral d'indemnisation des importateurs de pétrole aux points d'entrée de Toronto et Montréal. Les estimations élevées sont fondées sur le taux de taxation à l'exportation pour les pétroles légers et intermédiaires, et les condensats. Les estimations faibles dans le cas du gaz naturel et des gaz de pétrole liquéfiés correspondent à 85 % du prix, aux points d'entrée de Toronto et Montréal, de l'équivalent énergétique du pétrole brut importé, alors que les estimations élevées sont fondées sur le plein prix de l'équivalent énergétique du pétrole brut.)

Tableau B-1

Recettes[1] perçues sur les ressources naturelles dans chaque province, par type de ressources, Canada, 1980-1981

En millions de dollars courants

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon et Territoires du Nord-Ouest	Canada
Forêts	1,7	–	2,8	7,6	46,3	52,8	1,7	4,4	8,5	337,1	–	462,8
Minéraux	26,3	–	7,1	5,8	67,6	84,3	27,8	304,3	49,2	80,6	–	652,9
Pétrole extrait sur des terrains de la Couronne	–	–	–	–	–	–	3,1	272,5	2 276,6	50,9	–	2 603,1
Pétrole extrait sur des terrains possédés en propre	–	–	–	–	–	–	10,1	76,1	55,2	–	–	141,4
Gaz extrait sur des terrains de la Couronne	–	–	–	–	–	–	–	0,9	1 778,0	238,7	–	2 017,7
Gaz extrait sur des terrains possédés en propre	–	–	–	–	–	–	–	–	84,0	–	–	84,0
Cession de terrains de la Couronne	–	–	–	–	–	–	–	24,3	740,4	146,3	–	911,0
Autres recettes provenant du pétrole et du gaz	–	0,2	–	–	0,2	1,4	0,5	12,8	97,4	21,0	–	133,5
Total des recettes reliées aux ressources naturelles	27,9	0,2	9,8	13,4	114,1	138,4	43,2	695,2	5 089,3	874,7	–	7 006,4

1 Excluant les droits perçus sur les ressources hydrauliques.

SOURCE Ministère fédéral des Finances, « Tableaux de péréquation fiscale, troisième estimation, 1980-1981 ».

Tableau B-2

Estimation faible de la rente non récupérée par les provinces productrices sur le pétrole brut, le gaz naturel, les gaz de pétrole liquéfiés et l'hydro-électricité, Canada, 1980

En millions de dollars courants

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon et Territoires du Nord-Ouest	Canada
Exportations de pétrole brut (rente non récupérée par suite des droits d'exportation perçus par le fédéral) :												
Pétroles légers et intermédiaires, condensats	–	–	–	–	–	–	–	–	0,9	–	–	0,9
Pétroles spécifiés intermédiaires et lourds (y compris ceux de Wainwright)	–	–	–	–	–	–	2,1	315,3	136,3	–	–	453,8
Pétrole de Lloydminster	–	–	–	–	–	–	–	219,8	8,6	–	–	228,4
Sous-total (exportations)	–	–	–	–	–	–	2,1	535,1	145,8	–	–	683,0
Ventes intérieures de pétrole brut canadien	–	–	–	–	–	12,2	71,4	668,3	8 941,4	277,8	20,7	9 991,8
Sous-total (pétrole brut)	–	–	–	–	–	12,2	73,5	1 203,5	9 087,2	277,8	20,7	10 674,9
Ventes intérieures de gaz naturel	–	–	–	0,3	–	39,1	–	149,1	4 358,4	436,7	47,4	5 031,0
Ventes intérieures des usines de gaz de pétrole liquéfiés	–	–	–	–	–	–	–	9,4	168,8	13,6	–	191,8
Sous-total (gaz naturel et gaz de pétrole liquéfiés)	–	–	–	0,3	–	39,1	–	158,5	4 527,2	450,4	47,4	5 222,8
Hydro-électricité	736,7	–	26,4	70,5	1 514,4	758,1	455,8	29,0	6,7	139,7	–	3 737,3
Total (pétrole, gaz et hydro-électricité)	736,7	–	26,4	70,8	1 514,4	809,4	529,3	1 391,0	13 621,1	867,9	68,1	19 635,0

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau B-3

Estimation élevée de la rente non récupérée par les provinces productrices sur le pétrole brut, le gaz naturel, les gaz de pétrole liquéfiés et l'hydro-électricité, par province, Canada, 1980

En millions de dollars courants

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie Britannique	Yukon et Territoires du Nord-Ouest	Canada
Exportations de pétrole brut (rente non récupérée par suite des droits d'exportation perçus par le fédéral)	–	–	–	–	–	–	2,1	535,1	145,8	–	–	683,0
Ventes intérieures de pétrole brut canadien	–	–	–	–	–	15,5	90,9	853,9	11 378,7	353,9	26,3	12 719,2
Sous-total (pétrole brut)	–	–	–	–	–	15,5	93,1	1 389,0	11 524,5	353,9	26,3	13 402,3
Ventes intérieures de gaz naturel	–	–	–	0,3	–	51,5	–	196,3	5 736,4	575,1	62,4	6 622,0
Ventes intérieures des usines de gaz de pétrole liquéfiés	–	–	–	–	–	–	–	12,3	221,9	17,9	–	252,2
Sous-total (gaz naturel et gaz de pétrole liquéfiés)	–	–	–	0,3	–	51,5	–	208,6	5 958,3	593,0	62,4	6 874,2
Hydro-électricité	736,7	–	26,4	70,5	1 514,4	758,1	455,8	29,0	6,7	139,7	–	3 737,3
Total (pétrole, gaz et hydro-électricité)	736,7	–	26,4	70,8	1 514,4	825,1	548,9	1 626,6	17 489,5	1 086,6	88,7	24 013,8

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau B-4

Estimations faible et élevée de la valeur totale et de la valeur par habitant de la rente tirée des ressources naturelles, par province, Canada, 1980

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon et Territoires du Nord-Ouest	Canada
						En milliers de personnes						
Population	579,9	124,3	852,5	707,1	6 303,4	8 570,4	1 028,3	969,2	2 078,5	2 636,5	64,4	23 914,5
Estimation faible												
						En millions de dollars courants						
Rente totale (somme des totaux des tableaux B-1 et B-2)	764,7	0,2	36,3	84,1	1 628,5	947,8	572,5	2 086,2	18 710,4	1 742,6	68,0	26 641,4
						En dollars courants						
Rente totale par habitant	1 318,6	1,9	42,5	119,0	258,4	110,6	556,7	2 152,5	9 001,9	661,0	1 056,6	1 114,0
						Canada = 100						
Indice de la rente par habitant	118,4	0,2	3,8	10,7	23,2	9,9	50,0	193,2	808,0	59,3	94,8	100,0
Estimation élevée												
						En millions de dollars courants						
Rente totale (somme des tableaux B-1 et B-3)	764,7	0,2	36,3	84,2	1 628,5	963,5	592,0	2 322,0	22 578,8	1 961,2	88,8	31 020,2
						En dollars courants						
Rente totale par habitant	1 318,6	1,9	42,5	119,1	258,4	112,4	575,7	2 395,7	10 863,0	743,9	1 378,4	1 297,1
						Canada = 100						
Indice de la rente par habitant	101,7	0,1	3,3	9,2	19,9	8,7	44,4	184,7	837,5	57,3	106,3	100,0

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau B-5

Estimations faible et élevée de la redistribution nette de la rente sur le pétrole brut entre les provinces, Canada, 1980

En millions de dollars courants

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon et Territoires du Nord-Ouest	Canada
Subvention sur les produits pétroliers raffinés (au taux d'indemnisation des importations à Montréal ou Toronto)	341,7	66,7	763,8	732,4	3 781,7	4 411,6	448,2	534,2	1 299,3	1 401,7	74,1	13 855,5
Source de financement de la subvention :												
Rente non récupérée par les provinces productrices (tirées du tableau B-2 - estimation faible)	-	-	-	-	-	12,2	73,5	1 203,5	9 087,2	277,8	20,7	10 674,9
Rente non récupérée par les provinces productrices (tirée du tableau B-3 - estimation élevée)	-	-	-	-	-	15,5	93,1	1 389,0	11 524,5	353,8	26,3	13 402,3
Taxe fédérale spéciale sur la consommation privée d'essence pour les véhicules automobiles	8,5	2,6	17,0	14,7	117,9	173,8	18,7	18,6	53,2	53,4	1,0	479,5
Taxe sur le pétrole synthétique	22,4	4,3	49,1	47,2	241,4	283,4	29,0	35,2	86,1	91,0	5,0	894,0
Droit d'indemnisation supplémentaire sur le pétrole imposé en vertu du PEN	2,1	0,4	5,3	5,3	27,4	29,9	3,0	3,5	8,8	9,5	0,4	95,6
Excédent ou déficit (-) sur le montant de la subvention par rapport aux sources de financement[1]												
Estimation faible	15,6	3,9	43,2	29,3	367,4	736,6	58,1	60,1	195,2	195,4	6,8	1 711,6
Estimation élevée	-9,3	-2,3	-25,6	-17,4	-218,1	-437,2	-34,5	-35,6	-115,9	-116,0	-4,1	-1 015,8
Redistribution nette[2]												
Estimation faible	293,0	55,5	649,3	635,9	3 027,6	3 175,8	265,8	-786,6	-8 131,3	774,6	40,2	-
Estimation élevée	318,0	61,7	718,1	682,6	3 613,1	4 346,2	338,9	-876,5	-10 257,5	1 009,9	45,4	-

PEN - Programme énergétique national.

1 L'excédent ou le déficit (-) pour le Canada est égal à la différence entre le montant de la subvention et la somme de la rente non récupérée, la taxe fédérale spéciale sur l'essence, la taxe sur le pétrole synthétique et le droit d'indemnisation supplémentaire sur le pétrole. La répartition entre les provinces a été effectuée en fonction de la contribution relative de chacune d'entre elles aux recettes fédérales.

2 La redistribution nette est égale à la différence entre le montant de la subvention et les sources de fonds qui ont servi à la financer.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau B-6

Estimations faible et élevée de la redistribution nette de la rente sur le gaz naturel et la production de gaz de pétrole liquéfiés aux autres provinces, Canada, 1980

En millions de dollars courants

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon et Territoires du Nord-Ouest	Canada
Subvention à la production de gaz et de gaz de pétrole liquéfiés :												
À 85 % du prix de son équivalent pétrolier en BTU au point de livraison de Toronto ou Montréal – estimation faible	-	-	-	0,3	307,1	2 085,5	240,1	391,9	1 590,9	510,9	25,0	5 151,7
À 100 % du prix de son équivalent pétrolier en BTU au point de livraison de Toronto ou Montréal – estimation élevée	-	-	-	0,4	404,2	2 746,4	316,3	516,1	2 094,4	672,9	32,7	6 783,5
Source de financement de la subvention :												
Rente non récupérée par les provinces productrices (tirée du tableau B-2 – estimation faible)	-	-	-	0,3	-	39,1	-	158,5	4 527,2	450,4	47,4	5 222,8
Rente non récupérée par les provinces productrices (tirée du tableau B-3 – estimation élevée)	-	-	-	0,3	-	51,5	-	208,6	5 958,3	593,0	62,4	6 874,2
Taxe de vente fédérale sur la consommation intérieure imposée en vertu du PEN	-	-	-	-	6,1	39,7	5,0	7,0	28,4	10,5	-	96,9

Déficit (-) sur le montant de la subvention versée par rapport aux sources de financement[1]												
Estimation faible	-1,5	-0,4	-4,2	-2,9	-36,1	-72,3	-5,7	-5,9	-19,2	-19,2	-0,7	-168,0
Estimation élevée	-1,7	-0,4	-4,7	-3,2	-40,3	-80,7	-6,4	-6,6	-21,4	-21,4	-0,7	-187,6
Redistribution nette[2]												
Estimation faible	1,5	0,4	4,2	2,9	337,0	2 078,9	240,9	232,3	-2 945,6	69,2	-21,8	-
Estimation élevée	1,7	0,4	4,7	3,3	438,4	2 735,9	317,7	307,1	-3 871,0	90,8	-29,0	-

PEN - Programme énergétique national.

1 Le déficit (-) pour le Canada est égal à la différence entre le montant de la subvention et la somme de la rente non récupérée et de la taxe fédérale sur la consommation intérieure. La répartition entre les provinces a été effectuée en fonction de la contribution relative de chacune d'entre elles aux recettes fédérales.

2 La redistribution nette est égale à la différence entre le montant de la subvention et les sources de fonds qui ont servi à la financer.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau B-7

Estimation de la redistribution nette de la rente sur l'hydro-électricité entre les provinces, Canada, 1980

En millions de dollars courants

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon et Territoires du Nord-Ouest	Canada
Rente obtenue par les usagers canadiens	133,6	3,4	30,2	132,7	1 674,1	827,9	323,8	59,4	7,1	133,0	-	3 325,2
Rente sur la production (tirée du tableau B-2)	736,7	-	26,4	70,5	1 514,4	758,1	455,8	29,0	6,7	139,7	-	3 737,3
Rente perdue sur les exportations	-73,5	-	-0,1	-9,1	-175,0	-92,4	-55,6	-0,1	-	-6,3	-	-412,1
Rente non récupérée des usagers canadiens	663,2	-	26,3	61,4	1 339,4	665,7	400,2	28,9	6,7	133,4	-	3 325,2
Redistribution nette	-529,6	3,4	3,9	71,3	334,7	162,2	-76,4	30,5	0,4	-0,4	-	-

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau B-8

Estimation de la redistribution nette de la rente tirée des ressources naturelles aux autres provinces par l'intermédiaire de la péréquation, Canada, 1980-1981

En millions de dollars courants

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon et Territoires du Nord-Ouest	Canada
Hausse des paiements attribuable à l'inclusion des recettes tirées des ressources naturelles dans la formule de péréquation	36,7	17,4	109,2	71,4	717,2	-	118,1	-68,5	-	-	-	1 001,6
Financement de la hausse par province	9,2	2,3	25,3	17,1	215,0	431,0	34,0	35,1	114,2	114,3	4,0	1 001,6
Redistribution nette	27,6	15,2	83,9	54,2	502,2	-431,0	84,1	-103,6	-114,2	-114,3	-4,0	-

SOURCE D'après des données du ministère des Finances, « Tableaux de péréquation fiscale, troisième estimation, 1980-1981 », et des estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau B-9

Estimations faible et élevée de la répartition nette du montant total et du montant par habitant de la rente tirée des ressources naturelles, par province, Canada, 1980

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon et Territoires du Nord-Ouest	Canada
Estimation faible												
Redistribution de la rente aux autres provinces:						En millions de dollars courants						
Total[1]	-207,4	74,5	741,3	764,4	4 201,5	4 985,9	514,4	-627,4	-11 190,6	729,1	14,4	-
						En dollars courants						
Par habitant	-357,7	599,1	869,6	1 061,0	666,5	581,8	500,3	-647,3	-5 384,0	276,5	224,0	-
Montant net de la rente répartie						En millions de dollars courants						
Total[2]	483,7	74,7	777,5	839,4	5 655,0	5 841,3	1 031,3	1 458,7	7 519,8	2 465,4	82,5	26 229,2
						En dollars courants						
Par habitant	834,1	601,0	912,0	1 187,1	897,1	681,6	1 003,0	1 505,1	3 617,9	935,1	1 280,6	1 096,8
						Canada = 100						
Indice du montant de la rente par habitant	76,0	54,8	83,2	108,2	81,8	62,1	91,4	137,2	329,9	85,3	116,8	100,0
Estimation élevée												
Redistribution de la rente aux autres provinces:						En millions de dollars courants						
Total[1]	-182,3	80,7	810,6	811,4	4 888,4	6 813,3	664,3	-642,5	-14 242,4	986,0	12,4	-
						En dollars courants						
Par habitant	-314,4	649,1	950,9	1 147,5	775,5	795,0	646,1	-663,0	-6 852,2	374,0	193,0	-
Montant net de la rente répartie						En millions de dollars courants						
Total[2]	508,8	80,9	846,8	866,5	6 341,8	7 684,4	1 200,8	1 679,3	8 336,5	2 941,0	101,2	30 608,0
						En dollars courants						
Par habitant	877,4	651,0	993,3	1 253,7	1 006,1	896,6	1 167,7	1 732,7	4 010,8	1 115,5	1 571,4	1 279,9
						Canada = 100						
Indice du montant de la rente par habitant	68,6	50,9	77,6	98,0	78,6	70,1	91,2	135,4	313,4	87,2	122,8	100,0

1 Ce total est égal à la somme de la «redistribution nette» (dernières lignes des tableaux B-5 à B-8 inclusivement); un chiffre négatif indique une redistribution nette aux autres provinces.
2 Ce total correspond à la somme de la rente totale (tableau B-4) et de la rente redistribuée en provenance et en direction des autres provinces, que l'on obtient en additionnant la redistribution totale aux autres provinces (ci-dessus) et la redistribution de la rente sur l'hydro-électricité aux étrangers (rente perdue sur les exportations d'hydro-électricité, ligne 3 du tableau B-7).

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

Appendice C

Subventions à l'assurance-maladie et à l'enseignement postsecondaire : du partage des coûts au financement global

Le présent appendice décrit les subventions accordées à l'assurance-hospitalisation, à l'assurance-maladie ainsi qu'à l'enseignement postsecondaire avant et après l'instauration du régime de financement des programmes établis en 1977.

Les programmes avant l'entente sur le FPE

L'assurance-hospitalisation (1957)

Les subventions relatives à la santé ont débuté en 1919 afin d'aider les provinces à combattre et prévenir les cas de maladies vénériennes. Lors de la Conférence fédérale-provinciale sur la reconstruction en 1945, le gouvernement fédéral proposa un régime national d'assurance-maladie, mais les provinces estimèrent ce projet peu réaliste en raison du manque d'installations et de main-d'œuvre spécialisée. C'est pourquoi, en 1948, le fédéral lança le Programme national de subventions à l'hygiène dans le but de former le personnel spécialisé et de créer les installations nécessaires. Au début des années 1950, les trois provinces de l'Ouest et Terre-Neuve offraient à leurs résidants certains soins hospitaliers gratuits; le gouvernement fédéral commença alors à établir des plans pour rendre ces services accessibles à l'ensemble des Canadiens.

La Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques fut votée à l'unanimité par la Chambre des communes et le Sénat en avril 1957 et elle entra officiellement en vigueur le 1er mai 1957. En vertu de cette Loi, le gouvernement fédéral versait à chaque province un montant calculé de la façon suivante : (a) 25 % du coût national par habitant des services hospitaliers autorisés aux patients hospitalisés, plus (b) 25 % du coût provincial par habitant des services hospitaliers autorisés aux patients hospitalisés, moins toute contribution exigée des patients. La couverture des services hospitaliers aux malades non hospitalisés était facultative et les frais partagés dans la même proportion que ceux des services aux patients hospitalisés.

Aux termes de la Loi, les provinces étaient tenues de signer avec le gouvernement fédéral un accord qui stipulait qu'elles devaient

> s'engager et consentir à
>
> a) rendre les services assurés disponibles pour tous les résidants de la province à des conditions uniformes;
>
> b) [...] assurer le maintien de normes adéquates;
>
> c) [...] tenir des registres et des comptes appropriés;
>
> d) [...] pourvoir des services assurés d'une façon qui n'empêche pas ou n'entrave pas, directement ou indirectement, par l'imposition de frais ou autrement, l'accès aux services assurés par les personnes admissibles et y ayant droit.

Les quatre provinces qui offraient déjà des régimes d'assurance-hospitalisation en 1957, soit Terre-Neuve, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique, signèrent immédiatement l'entente. En 1961, toutes les provinces et les territoires avaient adopté un régime d'assurance-hospitalisation.

L'assurance-maladie (1968)

Le régime d'assurance-maladie a été instauré en 1968 pour encourager les provinces à établir des régimes de soins médicaux gratuits et accessibles à tous. Avant la création de ce régime, une seule province offrait un tel service. Le régime d'assurance-maladie a été adopté suite aux recommandations (publiées en 1964) de la Commission royale d'enquête sur les services de santé instituée en 1961 et qui fut présidée par l'honorable Emmett Hall.

La Loi sur les soins médicaux fut votée par la Chambre des communes le 8 décembre 1966 et entra en vigueur le 1er juillet 1968. En vertu de cette Loi, le gouvernement fédéral devait verser à chaque province un montant égal à 50 % du coût par habitant des services assurés dans toutes les provinces, multiplié par le nombre moyen de personnes assurées dans la province.

La Loi sur les soins médicaux est beaucoup moins détaillée que la législation antérieure sur l'assurance-hospitalisation. Pour bénéficier de l'aide financière fédérale, les provinces devaient remplir les conditions suivantes :

- caractère complet des services assurés, la chirurgie esthétique constituant la seule exception d'importance;
- universalité des services, qui devaient être offerts à tous les résidants de la province à des conditions uniformes; il était prévu que les régimes devaient profiter à au moins 95 % de la population;
- régime administré de telle façon qu'il n'y ait aucun obstacle financier pouvant empêcher une personne de recevoir les soins nécessaires;
- les avantages du régime devaient continuer à être offerts lorsque la personne assurée se déplaçait d'une province à l'autre ou qu'elle se trouvait temporairement à l'étranger; en outre, la province devait continuer à assurer pendant trois mois ceux qui allaient s'établir dans une autre province, jusqu'à ce que ceux-ci aient été acceptés par le régime provincial concerné;
- le régime devait être administré par un organisme public à but non lucratif.

La Saskatchewan avait déjà un régime universel depuis 1961. L'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario avaient des régimes d'assurance-maladie partiels, qui furent rapidement étendus. Deux ans et

demi après l'entrée en vigueur de la Loi, toutes les provinces avaient adopté des régimes conformes aux conditions stipulées.

L'enseignement postsecondaire (1967)

En 1952, le gouvernement fédéral instaura un régime de subventions à l'enseignement postsecondaire versées au prorata de la population. Pour éviter d'être accusé d'ingérence dans un domaine relevant du ressort des provinces, le gouvernement central accorda ces subventions par l'intermédiaire de l'Association des universités et des collèges du Canada. Toutefois, le Québec protesta et menaça de réduire le niveau des transferts provinciaux aux établissements qui accepteraient l'aide fédérale. Aucune solution n'intervint jusqu'en 1959, année où le gouvernement fédéral accepta de réduire de 1 % l'impôt sur le revenu des sociétés au Québec à la condition que celui-ci s'engage à accorder des subventions égales aux subventions fédérales versées dans les autres provinces. Un versement en espèces servit à équilibrer la perte de revenus et le coût des subventions.

En 1967, le gouvernement fédéral commença à verser à toutes les provinces 50 % des frais de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire de chaque province, ou 15 dollars par habitant (somme indexée sur l'augmentation des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire dans l'ensemble des provinces) si ce montant était plus élevé. Trois provinces, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve optèrent pour le paiement forfaitaire par habitant. Une partie de cette subvention prenait la forme d'un transfert d'impôt : les impôts fédéraux sur le revenu des particuliers et des sociétés étaient réduits pour faire place à une augmentation des impôts provinciaux. Le solde était versé en espèces, soit par péréquation des transferts fiscaux soit par le biais du budget du Secrétariat d'État. Pour éviter toute dispute de nature constitutionnelle, le paiement était fondé sur la moitié des frais de fonctionnement des établissements. Il n'était nullement fait mention des programmes des gouvernements provinciaux ni du financement des établissements. En 1972, le gouvernement fédéral limita le taux d'augmentation annuel des transferts à 15 %.

La situation depuis la conclusion des accords sur le FPE

Le financement des programmes établis (1977)

Depuis l'entrée en vigueur de l'entente sur le FPE, le 1er avril 1977, les contributions fédérales pour l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire ne sont plus liées aux frais de fonctionnement encourus. Aux termes de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, chaque province reçoit un transfert sous forme d'une réduction des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés et de contributions en espèces, ces dernières servant à remplacer la moitié de la contribution fédérale qui était accordée dans le cadre de la formule de partage des coûts pour ces trois programmes. La contribution de base en espèces à l'assurance-hospitalisation et à l'assurance-maladie est soumise aux conditions générales des accords de partage des coûts d'avant 1977 portant sur le caractère complet, l'universalité, l'accessibilité, la transférabilité et l'administration publique de ces programmes. Les autres conditions, qui étaient plus détaillées, et l'obligation de rendre des comptes ont été supprimées.

Les principaux éléments des nouveaux accords sont tels que décrits dans les paragraphes qui suivent.

Réduction de l'impôt fédéral sur le revenu : le gouvernement fédéral a accordé à chaque province « un espace fiscal » correspondant à des réductions de 1 % de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés et de 13,5 % de l'impôt de base sur le revenu des particuliers. Les transferts d'impôt font automatiquement l'objet d'une péréquation en vertu de la formule générale prévue dans la Loi.

Contribution de base en espèces : chaque province reçoit un paiement de base fondé sur 50 % de la contribution fédérale moyenne par habitant aux trois programmes pour l'année de base 1975-1976, plus 7,63 $ par habitant. L'augmentation de la subvention est fonction de la croissance de la population de la province et d'une moyenne mobile du taux de croissance du PNB.

Rajustements provisoires : si la valeur du transfert d'impôt après péréquation est inférieure à celle de la contribution de base en espèces, la province reçoit la différence en espèces. Cette mesure permet d'aider les provinces dont le rendement fiscal est inférieur à la moyenne et assure une certaine protection contre une faible élasticité fiscale initiale.

Paiements de nivellement : avant la nouvelle entente, il existait des différences importantes entre les provinces dans les transferts fédéraux par habitant, notamment au chapitre de l'enseignement postsecondaire. Pour faciliter la transition vers des transferts en espèces par habitant uniformes, les contributions versées aux provinces dont les coûts se situaient au-dessus de la moyenne ont été graduellement ramenées au niveau désiré sur une période de

cinq ans, tandis que les contributions versées aux provinces dont les coûts étaient inférieurs à la moyenne furent augmentées graduellement sur une période de trois ans.

Les nouveaux accords prévoient des paiements de 20 dollars par habitant au titre des services de santé complémentaires. Ce montant est indexé sur la croissance du PNB et couvre les frais des services suivants : soins intermédiaires en maison de repos, soins à domicile et soins ambulatoires. Une part importante de la subvention au titre des services de santé complémentaires a été contrebalancée par une réduction des paiements effectués dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada.

Appendice D

Données statistiques relatives au chapitre 7

Tableau D-1

Indices de croissance des dépenses publiques et totales de santé en pourcentage du PIB[1] pour certains pays, 1962-1974[2]

Base 100 en 1962

	Dépenses de santé	
	Publiques	Totales
Canada	203	130
États-Unis	254	148
Australie	153	128
France	172	147
Suède	185	155
Pays-Bas	185	164
Nouvelle-Zélande	127	126
Royaume-Uni	137	130
Suisse	173	132
Finlande	212	145
Moyenne des dix pays (non pondérée)	174	141

1 Ces estimations sont fondées sur les tendances du PIB en dollars courants.

2 Ou année la plus proche.

SOURCE D'après des données de l'Organisation de coopération et de développement économiques, *Dépenses publiques de santé*, Études sur l'allocation des ressources, série nº 4, Paris, OCDE, juillet 1977, et des estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau D-2

Part attribuable au taux d'admission dans les hôpitaux et à la durée du séjour à l'hôpital dans la variation interprovinciale des journées d'hospitalisation par habitant, hôpitaux publics généraux et spécialisés, Canada, 1961-1977

En points de pourcentage

	Part[1]			
	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1977
Taux d'admission dans les hôpitaux :				
Terre-Neuve	-26	-10	-4	5
Île-du-Prince-Édouard	-5	2	16	38
Nouvelle-Écosse	-8	-1	-2	4
Nouveau-Brunswick	2	4	10	9
Québec	-8	-10	-21	-31
Ontario	-4	-8	1	3
Manitoba	11	12	5	2
Saskatchewan	32	32	35	33
Alberta	28	36	32	26
Colombie-Britannique	-	4	-1	-
Durée du séjour à l'hôpital :				
Terre-Neuve	2	9	1	-22
Île-du-Prince-Édouard	-3	-9	-28	-57
Nouvelle-Écosse	-3	-7	-7	-29
Nouveau-Brunswick	-1	-1	-7	-18
Québec	2	6	18	60
Ontario	8	9	-3	-14
Manitoba	-10	-16	-11	-17
Saskatchewan	-3	-15	-23	-33
Alberta	-7	-4	6	-22
Colombie-Britannique	-13	-21	-11	-13

1 Les estimations en points de pourcentage présentées dans ce tableau indiquent de combien varient les journées d'hospitalisation par habitant entre les provinces en fonction de la variation du taux d'admission dans les hôpitaux et de la durée du séjour à l'hôpital. Toutes les estimations sont corrigées pour tenir compte des variations de la répartition par âge entre les provinces.

SOURCE D'après des données inédites de Statistique Canada et des estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau D-3

Part attribuable aux soins infirmiers, aux services diagnostiques et thérapeutiques, à l'enseignement et aux services de soutien administratif dans la variation interprovinciale des heures de travail par journée d'hospitalisation et du coût par journée d'hospitalisation, Canada, 1961-1978

		Part				Écart par rapport au total national[1] (en pourcentage)
		Soins infirmiers	Services diagnostiques et thérapeutiques	Enseignement	Services de soutien administratif	
		(en points de pourcentage)				
Terre-Neuve	1961-1965	-13	-	3	-1	-11
	1966-1970	-11	-1	2	-	-10
	1971-1975	1	1	4	-	6
	1976-1978	9	7	12	7	35
Île-du-Prince-Édouard	1961-1965	-24	-2	2	3	-21
	1966-1970	-23	-4	1	1	-25
	1971-1975	-2	-8	1	-1	-10
	1976-1978	-	-9	3	3	-3
Nouvelle-Écosse	1961-1965	-2	-	2	1	1
	1966-1970	-2	-	2	-	-
	1971-1975	1	1	2	-1	3
	1976-1978	11	9	2	4	26
Nouveau-Brunswick	1961-1965	2	-3	1	4	4
	1966-1970	-	-6	1	2	-3
	1971-1975	1	-8	2	2	-3
	1976-1978	4	-8	-	5	1
Québec	1961-1965	-1	3	1	3	6
	1966-1970	3	4	1	3	11
	1971-1975	3	5	-3	3	8
	1976-1978	-3	2	-3	-	-4
Ontario	1961-1965	4	-1	-1	-1	1
	1966-1970	2	-	-1	-	1
	1971-1975	-	1	-	-	1
	1976-1978	2	-	-1	-	1
Manitoba	1961-1965	1	-	-	-1	-
	1966-1970	-	-1	1	-2	-2
	1971-1975	3	-2	2	-1	2
	1976-1978	5	-2	3	1	7
Saskatchewan	1961-1965	-14	-	-	-	-14
	1966-1970	-11	-2	-1	-1	-15
	1971-1975	-4	-5	-1	-2	-12
	1976-1978	-4	-6	-1	-2	-13
Alberta	1961-1965	-2	-2	-1	-3	-8
	1966-1970	-3	-4	-1	-3	-11
	1971-1975	-5	-5	1	-4	-13
	1976-1978	1	-3	2	-1	-1
Colombie-Britannique	1961-1965	-	-1	-2	-3	-6
	1966-1970	-2	-2	-1	-2	-7
	1971-1975	-3	-5	1	-2	-9
	1976-1978	-1	-5	1	-2	-7

1 Les écarts par rapport au total national sont les mêmes que ceux qui apparaissent à la colonne 1 du tableau 7-10.

SOURCE D'après des données inédites de Statistique Canada et des estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau D-4

Part attribuable aux soins infirmiers, aux services diagnostiques et thérapeutiques, à l'enseignement et aux services de soutien administratif dans la variation interprovinciale des taux de salaire horaires par journée d'hospitalisation et du coût par journée d'hospitalisation, Canada, 1961-1978

		Part				
		Soins infirmiers	Services diagnostiques et thérapeutiques	Enseignement	Services de soutien administratif	Écart par rapport au total national[1]
		(en points de pourcentage)				(en pourcentage)
Terre-Neuve	1961-1965	1	1	-	-3	-1
	1966-1970	-	-2	-1	-5	-8
	1971-1975	-7	-1	-2	-3	-13
	1976-1978	-7	-2	-8	-3	-20
Île-du-Prince-Édouard	1961-1965	11	-4	-3	-11	-7
	1966-1970	11	-3	-3	-9	-4
	1971-1975	-7	-1	-2	-5	-15
	1976-1978	-9	-2	-3	-6	-20
Nouvelle-Écosse	1961-1965	-3	-1	-1	-6	-11
	1966-1970	-4	-1	-2	-5	-12
	1971-1975	-5	-1	-1	-3	-10
	1976-1978	-9	-2	-1	-6	-18
Nouveau-Brunswick	1961-1965	-3	-1	-1	-6	-11
	1966-1970	-5	1	-2	-5	-11
	1971-1975	-4	2	-2	-3	-7
	1976-1978	-6	1	-1	-3	-9
Québec	1961-1965	-	1	1	1	3
	1966-1970	3	1	1	3	8
	1971-1975	1	-	3	-	4
	1976-1978	-	-1	3	1	3
Ontario	1961-1965	-1	-	1	1	1
	1966-1970	-1	-	1	-	-
	1971-1975	1	-	1	-	2
	1976-1978	2	1	1	-	4
Manitoba	1961-1965	-2	-1	-1	-2	-6
	1966-1970	-4	-2	-1	-3	-10
	1971-1975	-4	-3	-1	-2	-10
	1976-1978	-4	-2	-2	-3	-11
Saskatchewan	1961-1965	7	-3	-2	-4	-2
	1966-1970	2	-3	-1	-4	-6
	1971-1975	-4	-2	-1	-3	-10
	1976-1978	-3	-1	-2	-2	-8
Alberta	1961-1965	-1	-1	-1	-1	-4
	1966-1970	-2	-1	-2	-1	-6
	1971-1975	-2	-1	-2	-	-5
	1976-1978	-1	-	-2	-	-3
Colombie-Britannique	1961-1965	3	-	-	3	6
	1966-1970	3	1	-1	2	5
	1971-1975	6	2	-2	4	10
	1976-1978	3	3	-1	2	7

1 Les écarts par rapport au total national sont les mêmes que ceux qui apparaissent à la colonne 2 du tableau 7-10.

SOURCE D'après des données inédites de Statistique Canada et des estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau D-5

Part attribuable aux soins infirmiers, aux services diagnostiques et thérapeutiques, à l'enseignement et aux services de soutien administratif dans la variation interprovinciale des autres dépenses de fonctionnement et du coût par journée d'hospitalisation, Canada, 1961-1978

		Part				
		Soins infirmiers	Services diagnostiques et thérapeutiques	Enseignement	Services de soutien administratif; frais de médicaments, de chirurgie et de soins médicaux	Écart par rapport au total national[1]
		(en points de pourcentage)				(en pourcentage)
Terre-Neuve	1961-1965	-	1	-	12	13
	1966-1970	-	-	-	6	6
	1971-1975	-	-	-	5	5
	1976-1978	-	1	-	14	15
Île-du-Prince-Édouard	1961-1965	-	-	-	-4	-4
	1966-1970	-	-	-	-6	-6
	1971-1975	-	-	-	-7	-7
	1976-1978	-	1	1	-3	-1
Nouvelle-Écosse	1961-1965	-	3	-	2	5
	1966-1970	-	3	-	1	4
	1971-1975	-	3	-	-	3
	1976-1978	-	2	-	8	10
Nouveau-Brunswick	1961-1965	-	3	-	1	4
	1966-1970	-	1	-	-2	-1
	1971-1975	-	3	-	-3	-
	1976-1978	-	4	-	1	5
Québec	1961-1965	-	1	-	2	3
	1966-1970	-	1	-	1	2
	1971-1975	-	1	-	3	4
	1976-1978	-	-	-	-1	-1
Ontario	1961-1965	-	-	-	-	-
	1966-1970	-	-	-	1	1
	1971-1975	-	-	-	1	1
	1976-1978	-	-	-	1	1
Manitoba	1961-1965	-	-1	-	-2	-3
	1966-1970	-	-	-	-2	-2
	1971-1975	-	1	-	-1	-
	1976-1978	-	2	-	-1	1
Saskatchewan	1961-1965	-	-1	-	-5	-6
	1966-1970	-	-1	-	-5	-6
	1971-1975	1	-2	-	-6	-7
	1976-1978	1	-1	-	-3	-3
Alberta	1961-1965	-	-2	-	-3	-5
	1966-1970	-	-2	-	-3	-5
	1971-1975	-	-2	-	-5	-7
	1976-1978	-	-	-	-	-
Colombie-Britannique	1961-1965	-	-2	-	-1	-3
	1966-1970	-	-1	-	-2	-3
	1971-1975	-	-1	-1	-4	-6
	1976-1978	-	-1	-	-3	-4

1 Les écarts par rapport au total national sont les mêmes que ceux qui apparaissent à la colonne 3 du tableau 7-10.
Source D'après des données inédites de Statistique Canada et des estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau D-6

Part attribuable aux journées d'hospitalisation par habitant et au coût par journée d'hospitalisation dans la variation interprovinciale des dépenses de fonctionnement des hôpitaux publics généraux et spécialisés, avec et sans les établissements de soins psychiatriques, Canada, 1976-1978

	Part		
	Journée d'hospitalisation par habitant	Coût par journée d'hospitalisation	Écart par rapport à la moyenne nationale
	(en points de pourcentage)		(en pourcentage)
Non compris les établissements de soins psychiatriques			
Terre-Neuve	-34	25	-9
Île-du-Prince-Édouard	-12	-22	-34
Nouvelle-Écosse	-24	16	-8
Nouveau-Brunswick	-9	-3	-12
Québec	19	-2	17
Ontario	-9	5	-4
Manitoba	-8	-3	-11
Saskatchewan	13	-25	-12
Alberta	-	-5	-5
Colombie-Britannique	-3	-5	-8
Y compris les établissements de soins psychiatriques			
Terre-Neuve	-31	24	-7
Île-du-Prince-Édouard	6	-33	-27
Nouvelle-Écosse	-17	12	-5
Nouveau-Brunswick	1	-10	-9
Québec	9	4	13
Ontario	-6	4	-2
Manitoba	-	-9	-9
Saskatchewan	10	-24	-14
Alberta	3	-8	-5
Colombie-Britannique	1	-8	-7

SOURCE D'après des données inédites de Statistique Canada et des estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau D-7

Dépenses provinciales pour les services de santé complémentaires par journée passée en établissement, selon certains types d'usagers, Canada, 1977-1978[1]

	Personnes âgées	Mères célibataires	Handicapés mentaux	Alcooliques, toxicomanes	Délinquants	Total
			En pourcentage de la moyenne nationale			
Terre-Neuve	127	..	100	..	67	105
Île-du-Prince-Édouard	118	..	130	145	..	101
Nouvelle-Écosse	96	69	91	45	54	87
Nouveau-Brunswick	111	..	101	..	..	98
Québec	112	228	163	275	167	150
Ontario	100	50	94	70	40	92
Manitoba	121	48	72	126	55	96
Saskatchewan	94	74	86	122	63	82
Alberta	79	..	52	61	65	66
Colombie-Britannique	76	68	118	48	54	78
			En dollars			
Canada	22,80	32,70	34,20	26,20	79,40	28 60

1 Les estimations de ce tableau ne sont pas nécessairement représentatives des dépenses effectives par journée passée en établissement en raison des réponses incomplètes à l'enquête sur les soins de santé complémentaires.

SOURCE D'après des estimations effectuées par Statistique Canada à partir du tableau 41 de l'enquête annuelle sur les services de santé complémentaires.

Tableau D-8

Dépenses provinciales par habitant pour les services de médecins, Canada, 1960-1979

En dollars

	1960	1965	1970	1975	1979[1]
Terre-Neuve	8,89	11,99	29,38	45,32	68,58
Île-du-Prince-Édouard	13,16	16,91	27,56	54,14	81,98
Nouvelle-Écosse	15,95	20,47	42,62	74,62	101,20
Nouveau-Brunswick	13,42	17,82	29,57	54,43	69,98
Québec	15,06	22,84	36,00	81,76	109,73
Ontario	23,18	33,08	59,29	91,93	130,36
Manitoba	21,86	28,60	55,78	70,17	108,63
Saskatchewan	19,90	27,78	40,56	64,28	94,50
Alberta	20,64	26,57	54,77	86,11	120,19
Colombie-Britannique	28,26	33,92	58,10	98,58	150,65
Canada	19,82	27,70	48,81	83,62	119,15

1 Les données pour 1979 sont provisoires.

SOURCE D'après des données de Santé et Bien-être social Canada.

Tableau D-9

Part attribuable à la spécialisation dans la variation interprovinciale de la quantité de services par équivalent de médecin à temps plein, Canada, 1974-1976

	Part estimative		Écart par rapport à la moyenne nationale[1]
	Spécialisation	Services produits dans la spécialité	
	(en points de pourcentage)		(en pourcentage)
Terre-Neuve	-	13	13
Île-du-Prince-Édouard	-2	-	-2
Nouvelle-Écosse	-1	-5	-6
Nouveau-Brunswick	-	2	2
Québec	1	5	6
Ontario	-	1	1
Manitoba	-	-8	-8
Saskatchewan	-2	3	1
Alberta	-	-5	-5
Colombie-Britannique	-	-10	-10

1 Les valeurs positives indiquent une quantité de services par médecin supérieure à la moyenne et les valeurs négatives, une quantité inférieure à la moyenne.

SOURCE L. Auer et J. Menic, « Provincial Variations in the Productivity of Physicians in Canada, 1974-76 », Conseil économique du Canada, Document nº 205, septembre 1981.

Tableau D-10

Comparaison entre la production de services médicaux et les revenus[1] des médecins, par province, Canada, 1974-1976

En points de pourcentage

	Écart entre les services et les revenus des médecins			
	Paiements bruts	Gains professionnels bruts	Gains professionnels nets	Revenu net de toutes les sources
Terre-Neuve	-12	-14	-7	-6
Île-du-Prince-Édouard	3	-4	-9	-11
Nouvelle-Écosse	5	3	9	11
Nouveau-Brunswick	-8	-11	-5	-6
Québec	-9	-11	-1	2
Ontario	-1	-	-2	-2
Manitoba	2	16	1	4
Saskatchewan	-5	-4	-9	-7
Alberta	12	18	6	6
Colombie-Britannique	20	10	5	1

1 Dans ce tableau, les valeurs négatives signifient que le revenu des médecins de la province est inférieur à ce qu'il devrait être par rapport aux services produits, tandis que les valeurs positives signifient que leur revenu est supérieur à ce qu'il devrait être. Le paiement brut par médecin est fondé sur les paiements moyens à l'acte versés par la province. En théorie, ce chiffre correspond à peu de chose près aux gains professionnels bruts, qui englobent cependant une plus vaste gamme d'activités; on y trouve notamment les paiements pour des services non assurés, les paiements versés aux médecins qui « se sont désaffiliés » ainsi que les rémunérations accessoires à l'exercice de la médecine. Les gains professionnels nets excluent toutes les dépenses relatives à la pratique de la médecine; le revenu net de toutes les sources exclut toutes les dépenses relatives à la pratique de la médecine, mais inclut les revenus de toutes les autres sources.

SOURCE D'après des données de Santé et Bien-être social Canada.

Tableau D-11

Revenus imposables relatifs de certaines professions, par province, Canada, 1961, 1971 et 1978

En pourcentage du revenu moyen des quatre professions

		Ingénieurs et architectes	Avocats	Dentistes	Médecins
Terre-Neuve	1961	124	100	76	100
	1971	60	102	99	139
	1978	78	97	99	126
Île-du-Prince-Édouard	1961	100	94	90	116
	1971	87	107	68	138
	1978	..	..	..	..
Nouvelle-Écosse	1961	117	87	87	110
	1971	51	97	98	154
	1978	62	89	109	141
Nouveau-Brunswick	1961	127	68	84	120
	1971	56	88	93	164
	1978	48	85	128	139
Québec	1961	118	112	60	110
	1971	92	89	71	147
	1978	87	93	96	124
Ontario	1961	86	116	83	115
	1971	71	103	90	136
	1978	65	103	111	122
Manitoba	1961	161	75	67	96
	1971	78	87	96	139
	1978	48	122	107	122
Saskatchewan	1961	129	73	92	106
	1971	81	81	100	138
	1978	78	108	103	110
Alberta	1961	86	98	95	121
	1971	65	92	100	143
	1978	85	111	96	108
Colombie-Britannique	1961	80	92	102	127
	1971	65	104	108	123
	1978	77	92	107	123
Canada	1961	98	105	83	114
	1971	75	97	90	138
	1978	75	99	104	121

SOURCE D'après des données de Revenu Canada et des estimations du Conseil économique du Canada.

Notes

CHAPITRE 1

1 *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces* [la Commission Rowell-Sirois], 3 volumes, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940.

2 L'honorable Allan MacEachen [vice-premier ministre et ministre des Finances], *Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80*, mémoire soumis au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, Ottawa, ministère des Finances, avril 1981.

3 Ces calculs sont fondés sur la comparaison du déficit fédéral estimatif pour 1981, selon l'hypothèse de base, et du déficit fédéral éventuel selon le scénario de « croissance régulière de la productivité ». Les deux estimations ont été fournies par le modèle CANDIDE 2.0 qui a servi à la préparation du Dix-huitième Exposé annuel du Conseil.

4 Ministère des Finances, *Revue économique*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, avril 1980, tableau 11.2.

5 Calculs du Conseil économique du Canada fondés sur des projections du modèle CANDIDE 2.0.

CHAPITRE 2

1 En 1980-1981, les paiements de péréquation s'élevaient à 18 et 10 %, respectivement, des recettes générales brutes du Manitoba et du Québec.

2 *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces* [la Commission Rowell-Sirois], volume II, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940.

3 Déclaration de l'honorable Mitchell Sharp [ministre des Finances], le 14 septembre 1966, reproduite dans le *Rapport du Comité fédéral-provincial du régime fiscal*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, p. 14.

4 Mathématiquement, on parvient à ces résultats de la manière suivante. Dans le tableau 2-1, nous avons ajouté « les paiements de péréquation » aux « recettes autonomes » pour calculer la capacité fiscale. Par ailleurs, dans le tableau 2-3, nous avons ajouté la somme des « recettes autonomes » et des « contributions aux impôts fédéraux » à la différence des « paiements de péréquation » et des « contributions aux impôts fédéraux », pour obtenir la capacité fiscale. Dans le deuxième exemple, bien entendu, les valeurs positive et négative des « contributions aux impôts fédéraux » s'annulent, de sorte que les deux approches aboutissent au même résultat *final*.

CHAPITRE 3

1 Le Conseil a fait réaliser une étude spéciale dont l'objectif était de procéder à une réévaluation fondamentale de la raison d'être du programme de péréquation, en vue de faire ressortir les éléments pertinents à l'examen des moyens susceptibles d'en améliorer la conception et la structure. Les trois premières sections du présent chapitre constituent un résumé des travaux effectués par Robin Boadway et Frank Flatters, dans « The Economics of Equalization Payments », une étude préparée pour le Conseil économique du Canada (à paraître).

2 Le capital étant très mobile et donc moins susceptible de donner lieu à des différences importantes entre les provinces au chapitre des avantages fiscaux nets, nous avons jugé qu'il était préférable de restreindre l'exposé sur l'efficience et la péréquation au cas du facteur main-d'œuvre.

3 Les mêmes considérations concernant les fonds du patrimoine et la rente tirée de l'hydro-électricité, que nous avons abordées précédemment en regard de la question de l'équité, s'appliquent à l'exposé sur la question de l'efficience.

4 Voir, par exemple, J. F. Helliwell et A. R. Scott, *Canada in Fiscal Conflict: Resources and the West*, Vancouver, Pemberton Securities Ltd., 1981.

5 Il y a eu plusieurs propositions de réforme du programme actuel qui visaient à établir un double système de péréquation. Pour une description du fonctionnement d'un tel système, voir T. J. Courchene et G. H. Copplestone, « Alternative Equalization Programs: Two-Tier Systems », dans R. M. Bird (éd.), *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1980.

CHAPITRE 4

1 David Ricardo, *The Principles of Political Economy and Taxation*, Homewood (Ill.), Irwin, 1963.

2 Joan Robinson, *The Economics of Imperfect Competition*, 2e édition, New York, St. Martin's Press, 1969, pp. 102-103. Il s'agit là d'une définition très large de la rente, qui englobe le revenu non gagné du capital, du travail ou de l'entrepreneur et qui peut être attribuable

à des facteurs tels que les situations de monopole, les tarifs douaniers et les compétences uniques.

3 Lawrence Copithorne, *Richesses naturelles et disparités régionales*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979.

4 Idéalement, la rente issue de la production courante et recueillie par les gouvernements provinciaux sous forme de recettes provenant de la cession de terrains de la Couronne devrait être calculée en se basant sur les recettes perçues à ce titre au cours des années antérieures.

5 En essayant d'estimer le montant de la rente revenant aux producteurs de pétrole et de gaz, on s'est rapidement aperçu qu'il faudrait recueillir et analyser un grand nombre de données, en plus de celles qui sont actuellement publiées, afin de pouvoir produire une estimation raisonnablement précise. Il faut souligner, cependant, que les cotisations brutes des producteurs au chapitre de la taxe fédérale sur les recettes pétrolières et de la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires, conçues en principe pour récupérer une partie de la rente que ceux-ci prélèvent, ont été estimées à environ 1,2 milliard de dollars pour l'année 1981.

S'il est vrai que l'omission de cette composante de la rente économique réduit notre estimation de la rente totale, elle n'a que peu d'effet sur nos estimations des montants redistribués dans tout le Canada. En effet, au cours des années sur lesquelles portaient nos estimations, l'industrie était dominée majoritairement par des capitaux étrangers, et les taux d'imposition effectifs réels sur le revenu des sociétés dans cette industrie étaient très bas. Par conséquent, une grande partie de la rente prélevée par les entreprises est allée à des étrangers et non à des Canadiens.

6 La taxe à l'exportation en vigueur en 1980 comportait trois taux différents; l'un s'appliquait aux pétroles légers et intermédiaires et aux condensats; un autre, à certains pétroles spécifiés de types intermédiaire et lourd, y compris ceux provenant de Wainwright en Alberta; et un troisième, au pétrole brut de Lloydminster.

Il est à noter que les expéditions de pétrole brut des provinces productrices vers le marché américain ne constituent pas toutes des exportations. Une partie de ces expéditions, désignées sous le terme de « swaps », sont faites en échange de pétrole américain importé dans l'Est du Canada. On considère ces échanges comme du pétrole destiné au marché intérieur; de fait, la taxe fédérale à l'exportation ne s'applique qu'aux exportations nettes.

7 L'écart entre la taxe à l'exportation et l'indemnité versée sur les importations s'explique par les différences de coûts de transport entre les fournisseurs et les marchés.

8 La taxe fédérale sur les exportations de gaz naturel, fixée à 30 cents par mille pieds cubes, fut introduite le 1er novembre 1980; elle n'est toutefois entrée en vigueur que le 1er février 1981 et n'a donc pas influé sur les estimations portant sur l'année 1980. Par la suite, aux termes des accords sur l'énergie entre le fédéral et les gouvernements de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, le taux de la taxe à l'exportation de gaz naturel a été ramené à zéro.

9 Glenn P. Jenkins, « Public Utility Finance and Economic Waste », Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge (Mass.), octobre 1980 (reprographié). Le « coût d'opportunité social » du capital est calculé en fonction du taux de rendement moyen des investissements privés, du taux de préférence temporel pour la consommation et du coût des capitaux étrangers pour le Canada. Ce coût d'opportunité social est évalué à 10 % en termes réels. Voir Glenn P. Jenkins, « Capital in Canada : Its Social and Private Performance, 1965-1974 », Conseil économique du Canada, Document nº 98, octobre 1977.

10 Glenn P. Jenkins, Henry Lim, Pierre Poirier et Richard C. Zuker, « Blue Gold: Hydro-Electric Rent in Canada », une étude préparée pour le Conseil économique du Canada (à paraître).

11 Même en tenant compte des ressources hydrauliques disponibles, il est peu probable que le système actuel constitue en fait la solution la moins coûteuse, en raison de la surcapacité, de la combinaison non optimale des technologies employées et de la taille non optimale de certaines centrales. Par conséquent, le coût économique du système actuel est vraisemblablement plus élevé que celui du système qui serait idéalement le moins coûteux avec les ressources hydrauliques disponibles. Notre estimation de la rente attribuable à l'hydro-électricité, qui fut obtenue par soustraction, devrait donc être quelque peu inférieure à la réalité.

12 Il semble que ce soit le cas en Colombie-Britannique.

13 Par exemple, un facteur susceptible d'influer grandement sur la différence de coût entre les deux systèmes est l'économie qu'il serait possible de réaliser au niveau des coûts de transmission et des pertes en ligne si les centrales hydro-électriques éloignées étaient remplacées par des centrales thermiques situées plus près des marchés. Pour estimer avec exactitude les économies qui pourraient en résulter, il aurait fallu disposer de données détaillées pour chacune des provinces.

14 L'une des raisons pour lesquelles la rente estimative de la Colombie-Britannique est comparativement faible, compte tenu de la quantité d'hydro-électricité produite dans cette province, est que la proximité du charbon fait diminuer le coût du système de remplacement.

15 Aux termes du Programme énergétique national, le gouvernement fédéral proposait un partage égal des recettes provenant de la taxe à l'exportation du pétrole avec les provinces productrices à compter de novembre 1980. Nous n'avons pas tenu compte dans nos estimations de la diminution du montant de recettes perdues qui pourrait en résulter pour les provinces productrices. La part provinciale des recettes tirées de la taxe à l'exportation pour novembre et décembre 1980 se situe autour de 52 millions de dollars, selon

nos estimations, dont 75 % environ pour la Saskatchewan.

16 En raison de cette taxe, la consommation de pétrole brut synthétique n'a pas été subventionnée. L'un des producteurs de brut synthétique n'a pas été payé au cours mondial en novembre et décembre 1980, mais nous n'en avons pas tenu compte dans les estimations.

17 Les estimations concernant les recettes fédérales perçues au moyen de ces taxes ne correspondent pas exactement aux chiffres publiés; entre autres, cela est dû au fait que notre méthode de calcul ne traduit pas fidèlement la précision avec laquelle ces taxes ont été appliquées dans la pratique.

CHAPITRE 5

1 Selon les données fournies par le ministère fédéral des Finances, le gouvernement fédéral aurait recueilli 21 cents d'impôt pour chaque dollar additionnel de revenu au Canada en 1978 (l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données). Le taux marginal de l'impôt fédéral aurait vraisemblablement été un peu plus élevé dans les provinces riches en ressources naturelles.

2 Les recettes tirées des ressources hydrauliques sont en fait des redevances perçues par les gouvernements provinciaux en échange du droit d'utiliser ces ressources, la plupart des recettes provenant des centrales hydro-électriques. Les recettes provinciales totales à ce titre ont été estimées à environ 65 millions de dollars en 1980-1981. En théorie, les estimations portant sur la rente économique associée à la production d'énergie d'hydro-électrique qui ont été présentées au chapitre 4 devraient inclure la plupart des recettes tirées des droits perçus sur les ressources hydrauliques. C'est pour cette raison que nous avons dit qu'il fallait faire la péréquation de la rente issue de l'hydro-électricité *à la place des* et non *en plus des* recettes tirées des ressources hydrauliques.

3 Selon les principes énoncés au chapitre 3, c'est la rente redistribuée aux utilisateurs à l'intérieur d'une province qui devrait faire l'objet d'une péréquation; ce montant n'est pas nécessairement équivalent à la rente totale provenant de la production réalisée à l'intérieur de la province. Il découle de cette approche qu'une bonne partie de la rente économique générée par les chutes Churchill entrerait dans la formule de péréquation à titre d'avantage fiscal redistribué aux usagers du réseau électrique dans la province de Québec. Les données concernant la rente sur l'hydro-électricité qui est transmise aux consommateurs sont les mêmes au tableau 5-1 qu'à la première ligne du tableau B-7.

4 Dans le cadre du programme actuel, le plafond d'un tiers appliqué à la péréquation des recettes tirées des ressources naturelles est calculé de la façon suivante.

Le plafond est déterminé à partir de la somme de l'ensemble des droits de péréquation de sept provinces (les provinces exclues sont l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique). Ainsi, le total des droits de péréquation nets pour toutes les catégories de recettes liées aux ressources naturelles ne doit pas dépasser le tiers de la somme des droits de péréquation globaux de ces provinces. (Les recettes tirées des ressources apparaissent sous les postes 15 à 19 et 21 à 23, auxquels s'ajoute la partie du poste 29 qui a trait aux ressources naturelles.) Ceci revient à dire que la somme des droits de péréquation nets découlant des catégories de recettes liées aux ressources pour ces sept provinces ne doit pas dépasser la moitié de la somme des droits de péréquation nets de ces provinces pour toutes les « autres » catégories de recettes.

S'il y a lieu, les recettes assujetties à la péréquation sont proportionnellement corrigées à la baisse de façon à ne pas dépasser le plafond d'un tiers. Les droits correspondant à ces catégories de recettes sont ensuite recalculés. Pour effectuer cette correction à la baisse, chacune des catégories de recettes liées aux ressources est multipliée par un ratio; ce ratio équivaut à la moitié de la somme des droits de péréquation nets des sept provinces pour les catégories de recettes non liées aux ressources, divisée par la somme des droits nets pour les catégories de recettes liées aux ressources pour ces mêmes provinces.

Après avoir appliqué le plafond, on détermine le total des paiements à verser aux provinces de la façon habituelle. On totalise les droits positifs et négatifs pour chacune des catégories de recettes. S'il y a lieu, on fait intervenir la « clause d'exclusion fondée sur le revenu personnel ».

CHAPITRE 6

1 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les services de santé* [la Commission Hall], vol. 2, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1964.

2 L'honorable Emmett M. Hall, *Le programme de santé national et provincial du Canada pour les années 1980 — Engagement au renouveau*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980.

3 Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Le fédéralisme fiscal au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 134.

4 Québec, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, 4 volumes, Québec, Imprimeur de la Reine, 1956, et la Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec, *Une nouvelle fédération canadienne*, Montréal, Parti libéral du Québec, 1980.

5 Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver — Observations et recommandations*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 136.

6 Il faut faire la distinction entre la clause de non-participation proposée et celles qui s'appliquent au Québec. Dans le cas du Québec, les accords de retrait ne sont en fait qu'un abattement d'impôts dans le cadre duquel les transferts fédéraux sont en partie accordés sous forme d'une réduction du taux de l'impôt fédéral. Toutefois, la valeur totale des transferts

est identique à ce qu'elle aurait été si le Québec avait participé à l'entente. Par ailleurs, les conditions rattachées à l'assurance-maladie s'appliquent également au Québec.

7 Dans l'ensemble, le FPE a été accepté par la plupart des provinces, comme le prouvent les mémoires présentés au juge Emmett Hall lors de son enquête sur les services de santé en 1979, et ceux du ministre fédéral des Finances et du ministre de la Santé et du Bien-être social remis au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, en 1981. Voir Hall, *Engagement au renouveau*, ainsi que MacEachen, *Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 1980*.

8 L'honorable Marc Lalonde [alors ministre fédéral de la Santé et du Bien-être social], discours à la Conférence des premiers ministres à Ottawa, le 13 décembre 1976, cité dans MacEachen, *Les relations fiscales*, p. 82.

9 Les frais de scolarité en pourcentage des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire ont baissé dans l'ensemble du pays, passant de 12,6 % en 1974-1975 à 10,3 % en 1980-1981, selon Statistique Canada.

10 Comme nous l'avons mentionné à l'appendice C, Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick ont toutefois opté pour une subvention par habitant.

11 Voir MacEachen, *Les relations fiscales*.

12 Le programme de garantie de recettes a été adopté en 1972 pour ne pas faire perdre de recettes aux provinces ayant opté pour le nouveau régime d'impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Le programme a été interrompu à la fin de 1976. Les déboursés s'élevaient en 1976-1977 à environ 900 millions de dollars. Le gouvernement fédéral estima qu'il n'était pas tenu légalement de poursuivre le programme. Les provinces, de leur côté, prétendirent que le gouvernement fédéral avait une obligation morale envers elles, puisque c'était en vertu de cette garantie qu'elles avaient accepté les nouvelles réformes fiscales. Lors des négociations qui ont abouti aux accords de 1977 sur le FPE, les parties arrivèrent à un compromis en ajoutant à l'offre initiale un paiement en espèces par habitant de 7,63 $ (soit la moyenne nationale d'un point d'impôt sur le revenu des particuliers en 1975-1976), indexé sur le facteur de progression du FPE, et un point d'impôt sur le revenu des particuliers (ainsi que la péréquation correspondante) comme transfert fiscal.

13 À proprement parler, le facteur de progression ne s'applique qu'à la contribution de base en espèces. Cependant, la valeur des points d'impôt transférés est ramenée à la valeur de la contribution de base en espèces. Dans la mesure où les provinces perçoivent des rajustements provisoires, il s'ensuit que la valeur totale du FPE augmente au même rythme que la contribution de base en espèces (c'est-à-dire en fonction du facteur de progression). À l'heure actuelle, seuls l'Alberta et le Yukon ne bénéficient pas de rajustements provisoires.

CHAPITRE 7

1 D'après des données du ministère des Finances, « Résumé statistique des contributions fédérales aux provinces et de certains paiements aux établissements et particuliers des provinces pour l'année financière 1980-1981 », données inédites, Ottawa, 1981.

2 Le très honorable Pierre Elliott Trudeau, « Discours inaugural à la Conférence des premiers ministres canadiens », document FP-8-018, Bureau du Premier ministre, Ottawa, communiqué de presse, le 14 juin 1976

3 D'après « Your Money or Your Life », dans *The Economist*, novembre 1980, pp. 12 et suivantes.

4 D'après J. G. Simanis et J. R. Coleman, « Health Care Expenditures in Nine Industrialized Countries, 1960-76 », *Social Security Bulletin 43*, nº 1, Washington (D.C.), U.S. GPO, janvier 1980.

5 Le taux de croissance des fonds publics consacrés aux dépenses de santé au Canada est nettement supérieur au taux de croissance des dépenses publiques totales; pour ces dernières, cependant, le taux de croissance au Canada se classe assez loin derrière celui des autres pays. Cette différence traduit la priorité qu'a accordée le Canada aux services de santé, orientation nettement différente de celle de la plupart des autres pays durant cette période.

6 L'abréviation CAT signifie « computerized axial tomographic », c'est-à-dire tomographe transverse avec ordinateur; il s'agit d'une machine comparable, et beaucoup plus complexe, à un appareil à rayons X, permettant d'améliorer considérablement les techniques de diagnostic. Selon une source, un CAT au Canada coûte environ 850 000 dollars à l'achat et ses frais de fonctionnement annuels sont de 400 000 dollars.

7 Selon des estimations récentes, 12 % des décès prématurés (73 440) au Canada en 1974 étaient attribuables au tabac et 6 % à l'alcool. Que la mortalité prématurée soit exprimée sous forme de taux de mortalité ou de perte d'années de vie possibles, environ 18 % de la mortalité prématurée a été attribuée au Canada au tabac et à l'alcool. Selon plusieurs études, l'incidence de divers types de maladies est généralement beaucoup plus élevée en milieu urbain qu'en milieu rural, et nombre de disparités dans les taux de morbidité sont attribuées à la pollution atmosphérique.

8 D'après T. T. Schweitzer, *Dépenses personnelles de consommation au Canada, 1926-1975, Partie 2*, Conseil économique du Canada, étude nº 26, Ottawa, Imprimeur de la Reine, septembre 1970, pp. 37-38; et une communication personnelle avec l'auteur sur les équations d'estimation des services fournis par les médecins, les médecins-praticiens, les dentistes et les hôpitaux.

9 Ce pourrait être également l'indication d'un plus grand intérêt pour le bien-être de ses concitoyens, dont on pourrait retracer l'origine jusque dans l'expérience de la Grande Dépression et la conjoncture favorable des années d'après-guerre. Voir, par exemple, « L'intérêt public pour la santé de chacun » dans le rapport de la Commission Hall, vol. 1.

10 Organisation mondiale de la santé, « Early Detection of Health Impairment in Occupation Exposure to Health Hazards », *Technical Report Series No. 571*, Genève, OMS, 1975.

11 Banque mondiale, *Health*, document de politique sectorielle, Washington (D.C.), Banque mondiale, mars 1975, pp. 6-7.

12 Les estimations de ce genre doivent être interprétées avec une grande prudence, car elles sont fondées sur un échantillon englobant plusieurs pays. Les services de santé des divers pays sont difficilement comparables. Les médecins, par exemple, n'ont pas la même formation; ils ne soignent pas les mêmes maladies et ils n'œuvrent pas dans les mêmes domaines de spécialisation. Sur les 39 104 médecins que comptait le Canada en 1975, par exemple, seulement 25 881 exerçaient la médecine. Les autres, soit plus du tiers, travaillaient dans la recherche, l'administration, l'enseignement ou d'autres activités non directement reliées à l'exercice de la médecine. Comme il est fort peu vraisemblable que la composition soit la même dans tous les pays, ces types de comparaisons internationales ne peuvent, dans le meilleur des cas, être qu'approximatives. Les estimations présentées sont fondées sur les travaux de L. Auer et J. Menic, « Provincial Variations in the Productivity of Physicians in Canada, 1974-76 », Conseil économique du Canada, Documents nº 205, septembre 1981, pp. 6-7 et appendice I.

13 Auer et Menic, « Provincial Variations », p. 12 et appendice III.

14 Statistique Canada, *La statistique hospitalière, volume II – Dépenses, revenus, bilans hospitaliers*, 1973, publication annuelle, nº 83-228, p. 12.

15 Auer et Menic, « Provincial Variations », p. 21.

16 R. G. Evans, « Beyond the Medical Market Place », dans *National Health Insurance: Can We Learn from Canada ?*, S. Andreopoulos (éd.), New York, Wiley, 1975, p. 146.

17 D'après W. A. Mennie, « Health Care Costs under Social Security in Canada », document préparé à l'occasion de la réunion sur les coûts croissants des soins médicaux couverts par la sécurité sociale, parrainée par le Bureau international du travail, du 17 au 20 mai 1977, pp. 8-9.

18 D'après Maurice Leclair, « The Canadian Health Care System », dans *National Health Insurance: Can We Learn from Canada ?*, S. Andreopoulos (éd.), New York, Wiley, 1975, pp. 74-75.

19 Leclair, « The Canadian Health Care System », p. 77.

20 *Rapport du Comité d'étude sur le coût des services sanitaires au Canada*, 3 volumes, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970.

21 Leclair, « The Canadian Health Care System », p. 81.

22 Le très honorable Pierre Elliott Trudeau, « Financement des programmes établis : proposition concernant les grands programmes à coûts partagés dans le domaine de la santé et de l'enseignement postsecondaire », déclaration présentée par le Premier ministre du Canada à la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, Ottawa, les 14 et 15 juin 1976, pp. 1, 4 et 6.

Le FPE est entré en vigueur le 31 mars 1977 aux termes de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, sous la forme publiée dans les *Statuts du Canada*, partie III, vol. 1, Ottawa, 1977, chap. 10.

23 *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques*, S.R.C., 1970, chapitre H-8, modifiée en 1975-1977, chapitre 10, p. 2.

24 Voir, par exemple, Paul C. Weiler, Président du Joint Committee on Physicians' Compensation for Professional Services, *Report*, soumis à l'Ontario Medical Association, le 20 février 1981.

CHAPITRE 8

1 Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble – Une étude des disparités régionales*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977; voir en particulier les recommandations 7, 8 et 9, pp. 240-243.

2 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la taxation* [la Commission Carter], vol. 2, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, pp. 123-126.

3 Pierre Fortin, « La taille comparative des budgets fédéraux et provinciaux et la stabilisation économique », et « L'engagement des provinces dans la régulation de la conjoncture : fondement, extension et modalités », études préparées pour le Conseil économique du Canada (à paraître).

CHAPITRE 9

1 Les revenus des entreprises non constituées en société, comme c'est le cas des travailleurs autonomes, et certains autres revenus qui sont assujettis à l'impôt sur le revenu des particuliers sont répartis entre les provinces conformément aux règles d'attribution employées pour l'impôt sur le revenu des sociétés.

2 *Rapport de la Commission royale d'enquête des relations entre le Dominion et les provinces*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1940.

3 Les paiements par habitant visaient à tenir compte des besoins fiscaux de certaines provinces et de la capacité fiscale des provinces les plus prospères. À cette fin, chaque province signataire avait généralement le choix entre diverses mesures de transfert. Par exemple, aux termes des accords de 1947, une province pouvait choisir entre le versement d'un montant annuel de 15 $ par habitant ou d'un montant de 12,75 $ par habitant plus 50 % des recettes fiscales provenant des champs abandonnés par la

province en 1940. Aux termes des accords de 1952, une province pouvait choisir entre des paiements par habitant, comme en vertu des accords antérieurs, et une formule fondée sur des pourcentages spécifiés des recettes fiscales fédérales perçues dans la province au cours de l'année 1948. Dans tous les cas, le versement annuel a été subordonné à un facteur de progression lié à la croissance des revenus et de la population. Une description intéressante de l'évolution des accords est fournie par R. M. Burns, *The Acceptable Mean: The Tax Rental Agreements, 1941-1962*, Toronto, Fondation canadienne d'étude fiscales, 1980.

4 On peut trouver une analyse détaillée des règles d'attribution dans E. H. Smith, « Allocating to Provinces the Taxable Income of Corporations: How the Federal-Provincial Allocation Rules Evolved », *Canadian Tax Journal*, volume 24, nº 5, septembre-octobre 1976.

5 Les règles d'attribution dont il est question au renvoi 1 s'appliquent ici également.

6 MacEachen, *Les relations fiscales*, p. 54.

7 La proposition formulée dans le budget de 1979 de la Colombie-Britannique avait pour but d'encourager l'investissement dans les petites entreprises à risque élevé. Aux termes de cette proposition, des déductions spéciales auraient été offertes aux particuliers et aux entreprises.

8 Le gouvernement fédéral a aussi rejeté une autre initiative provinciale qui aurait eu pour effet de modifier l'assiette fiscale. La Saskatchewan voulait offrir un traitement préférentiel pour certains gains de capital, notamment ceux réalisés sur les fermes et autres petites entreprises. Cette mesure est présentement appliquée par l'intermédiaire d'une remise financée directement à même le fonds de recettes de cette province.

9 G. F. Break, *Financing Government in a Federal System*, Washington, The Brookings Institution, 1980, p. 50.

10 Pour répondre à cette question, il est nécessaire de déterminer l'influence sur la main-d'œuvre, le capital et les consommateurs du niveau moyen d'imposition au pays et de concilier les divergences éventuelles entre les provinces concernant la répartition du fardeau fiscal entre les divers facteurs de production et les consommateurs.

11 On peut trouver un excellent exposé du point de vue selon lequel le degré voulu d'harmonisation fiscale naîtra spontanément de l'action des forces décrites ici dans G. Bélanger, « Shou'd Fiscal Harmonization Be Imposed? », étude préparée pour le Conseil économique du Canada, 1981.

12 Voir Break, *Financing Government*, p. 62; l'auteur étudie les résultats obtenus récemment par la Multistate Tax Commission qui a découvert des recettes supplémentaires au titre de l'impôt sur les sociétés grâce à des vérifications conjointes effectuées par les États membres.

13 Voir A. Deutsch et G. Jenkins, « Tax Incentives, Revenue Transfers and the Taxation of Income From Foreign Investment », document présenté à la Conference on Tax Policy Options in the 1980s, organisée par la Fondation canadienne d'études fiscales (à paraître dans le compte rendu de la conférence).

14 Fondation canadienne d'études fiscales, *The National Finances*, Toronto, Fondation canadienne d'études fiscales, 1981.

15 Il s'agit bien entendu d'une solution controversée. Une autre proposition, celle de l'action fédérale unilatérale, circule déjà depuis quelque temps. Selon cette dernière, le gouvernement fédéral calculerait l'impôt exigible des sociétés d'État provinciales et le montant de cet impôt serait déduit des transferts payables aux provinces. Un plan de ce type avait été inclus dans le projet de budget fédéral en 1946 (mais alors, comme élément des accords de location fiscale). Cette proposition n'avait pas été retenue dans la loi finalement adoptée en 1947. Voir Burns, *The Acceptable Mean*.

16 Il faudrait qu'une grande proportion de la production de ces entreprises soit consommée par des résidants de la province. Ce n'est pas le cas des entreprises publiques créées dans le secteur des ressources, comme la Saskatchewan Potash Corporation dont le rôle consiste en partie à percevoir la rente économique. Dans ce cas, une grande proportion de la production est exportée à l'extérieur de la province.

17 Des problèmes semblables se présentent parfois dans le cas des revenus privés. Ainsi, comme il est généralement impossible de faire la distinction entre la part qui revient à la main-d'œuvre et celle qui revient au capital dans les revenus des entreprises non constituées en société, comme les sociétés à propriétaire unique et les sociétés en nom collectif, on a recours à un compromis qui consiste à imposer tous les revenus comme s'il s'agissait de revenus personnels.

Chapitre 10

1 Ministère de la Justice, *Codification des Actes de l'Amérique du Nord britannique, 1867 à 1975*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1976, pp. 24-28.

2 G. Veilleux, *Les relations intergouvernementales au Canada, 1867-1967*, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1971, pp. 17-68.

3 D. V. Smiley, *Conditional Grants and Canadian Federalism*, Toronto, Fondation canadienne d'études fiscales, 1963, p. 3.

4 Institute of Intergovernmental Relations, *Report: Intergovernmental Liaison on Fiscal and Economic Matters*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's, octobre 1968, pp. 21-44.

5 Edgar Gallant, « The Machinery of Federal-Provincial Relations », *Administration publique du Canada*, vol. 7, nº 4, décembre 1965, pp. 515-516.

6 G. Veilleux, « Intergovernmental Canada: Government by Conference? A Fiscal and Economic Perspective »,

Administration publique du Canada, vol. 23, nº 1, printemps 1980, pp. 42-43.

7 MacEachen, *Les relations fiscales*, annexe VII.

8 Donald V. Smiley, « An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults », dans *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada*, R. Simeon (éd.), Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1978, pp. 109-110.

9 Burns, *The Acceptable Mean*, p. 120.

10 Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press, 1972, p. 136.

11 Richard Simeon, « Federal-Provincial Diplomacy Revisited », document inédit présenté à la School of International Studies, John Hopkins University, Washington (D.C.), le 27 février 1981.

12 Smiley, « An Outsider's Observations », pp. 105-106.

13 T. Courchene, « The New Fiscal Arrangements and the Economics of Federalism », dans *Options: Proceedings of the Future of the Canadian Federation*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, p. 345.

14 Honorable J. Clark, *Hansard*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, le 18 février 1977, p. 3206.

15 J. S. Dupré, « Reflections on the Fiscal and Economic Aspects of Government by Conference », *Administration publique du Canada*, vol. 23, nº 1, printemps 1980, pp. 58-59.

16 G. Veilleux, « Intergovernmental Canada », p. 42.

17 T. d'Aquino, B. Doern et C. Blair, *Parliamentary Government in Canada*, étude préparée pour le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, Ottawa, Intercounsel Limited, 1979. Ce document décrit les processus au niveau « exécutif » qui interviennent dans le régime parlementaire canadien.

18 Par exemple, le dernier gouvernement conservateur au palier fédéral avait manifesté un intérêt particulier pour le recours à des dispositions permettant de fixer une durée d'application déterminée aux lois.

19 Au mieux, les analystes peuvent espérer que toutes les questions seront traitées et que le plus grand nombre possible de groupes concernés par les accords fiscaux participera activement à la révision. Albert Breton et Anthony Scott soutiennent qu'un marché politique qui permet à tous les acteurs et à tous les groupes intéressés de participer est celui qui est le plus susceptible de produire les « meilleures décisions ». Voir A. Breton et A. Scott, *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.

20 Donald V. Smiley, « An Outsider's Observations », pp. 107-108.

21 R. J. van Loon, « From Shared Cost to Block Funding and Beyond », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, hiver 1978, pp. 464-465.

22 H. Ian Macdonald, « Federal-Provincial Issues and Economic Policy-Advising », dans *Economic Policy Advising in Canada*, David C. Smith (éd.), Montréal, Institut de recherches C.D. Howe, 1981, p. 258.

23 MacEachen, *Les relations fiscales*, pp. 10-11.

24 Alan C. Cairns, « From Interstate to Intrastate Federalism in Canada », Document de travail nº 5, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's, 1979, pp. 3-5.

25 Ce point de vue est souvent résumé par l'expression « federal majoritarianism ». Voir Donald V. Smiley, « The Challenge of Canadian Ambivalence », *Queen's Quarterly*, Kingston, Université Queen's, printemps 1981, p. 6.

26 Parmi les partisans de ce type de réforme, on trouve le gouvernement de la Colombie-Britannique, l'Ontario Advisory Committee on Confederation, la Commission de l'unité canadienne (rapport Pépin-Robarts) et le document du Parti libéral du Québec intitulé *Une nouvelle fédération canadienne*, pour n'en citer que quelques-uns.

27 R. Simeon, « The Politics of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements », document préparé pour le Conseil économique du Canada, printemps 1981.

28 Voir, par exemple, A. John Robinson, « An Intergovernmental Commission for Economic Policy », dans *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Richard M. Bird (éd.), Toronto, Fondation canadienne d'études fiscales, 1980.

29 W. R. Lederman, *The Courts and the Canadian Constitution*, Toronto, McClelland and Stewart, 1964, pp. 200-201.

30 M. J. C. Vile, *The Structure of American Federalism*, Oxford, Oxford University Press, 1961, p. 199.

CHAPITRE 11

1 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les services de santé* [la Commission Hall], 2 volumes, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1964.

2 Cette citation et toutes les autres apparaissant dans ce chapitre sont de l'honorable Allan MacEachen [vice-premier ministre et ministre des Finances]; elles sont tirées d'un document intitulé *Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80*, mémoire soumis au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, Ottawa, ministère des Finances, avril 1981.

3 Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble – Une étude des disparités régionales*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977.

4 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* [la Commission Carter], 2 volumes, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

APPENDICE A

1 R. W. Boadway et A. G. Green, « The Economic Implications of Migration to Newfoundland », Conseil économique du Canada, Document nº 189, mars 1981, pp. I-5 et I-6.

2 Cette estimation est tirée de l'ouvrage d'Helliwell et Scott, *Canada in Fiscal Conflict*, p. 29.

3 Le terme « privé » fait ici allusion aux causes déterminantes des migrations qui relèvent essentiellement des forces du marché (par exemple : les niveaux de salaire, la croissance de l'emploi, le taux de chômage). Le terme « public » se rapporte, par opposition, aux politiques publiques qui influent sur le comportement des personnes en modifiant leur situation sur le plan des avantages fiscaux nets.

4 T. J. Courchene, « Interprovincial Migration and Economic Adjustment », *Revue canadienne d'Économique*, vol. III, nº 4, novembre 1970. Quelques travaux préliminaires sur le rôle de certaines variables fiscales dans les migrations à destination et en provenance de Terre-Neuve ont été effectués récemment par Boadway et Green dans « Implications of Migration to Newfoundland ». Termote et Fréchette ont examiné l'influence des subventions du ministère de l'Expansion économique régionale sur les migrations interprovinciales; voir M. G. Termote et R. Fréchette, *Les variations du courant migratoire interprovincial, 1951-1977*, Ottawa, ministère d'État aux Affaires urbaines, 1979. Cousineau a examiné l'effet de l'assurance-chômage sur les migrations entre l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick; voir J.-M. Cousineau, « La mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre au Canada : le cas de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick », *L'Actualité Économique*, nº 4, décembre 1979. Cependant, aucune de ces études, sauf celle de Courchene, ne fournit une évaluation systématique pour toutes les provinces de la relation entre les grands instruments fiscaux et les migrations interprovinciales.

5 Les groupes de revenu étudiés sont les suivants : 1) personnes ayant un revenu annuel total inférieur à 10 000 dollars et ne versant pas d'impôt sur le revenu; 2) personnes ayant un revenu annuel total inférieur à 10 000 dollars et versant des impôts sur le revenu; 3) personnes ayant un revenu annuel total entre 10 000 et 20 000 dollars; 4) personnes ayant un revenu annuel total supérieur à 20 000 dollars. L'intervalle des revenus de chaque groupe est défini en dollars constants de 1977.

6 Ces résultats sont tirés de l'étude de Stanley Winer et Denis Gauthier, « La migration interne et la structure fiscale : Une étude économétrique des facteurs déterminants de la migration interprovinciale au Canada », une étude préparée pour le Conseil économique du Canada (à paraître).

7 Le mot « significatif » est utilisé ici dans son sens statistique.

8 Comme le fédéral ne verse à toute fin pratique aucune subvention inconditionnelle à l'Ontario, à l'Alberta et à la Colombie-Britannique (les paiements de péréquation à ces provinces étant nuls), ces résultats s'appliquent aux migrations en provenance des provinces de l'Atlantique, du Québec, du Manitoba et de la Saskatchewan et à destination de l'Alberta et de la Colombie-Britannique.

9 Pour une analyse plus détaillée des simulations, voir Winer et Gauthier, « La migration interne ».

10 Y compris les différences dans les possibilités d'emploi et dans les salaires.

Liste des tableaux et graphiques

Tableaux

1-1	Transferts du gouvernement fédéral aux provinces en pourcentage de l'ensemble des recettes générales brutes, Canada, 1957-1980	1
1-2	Répartition des dépenses fédérales, à l'exclusion du service de la dette publique, par type de dépenses, 1960-1981	8
1-3	Recettes et dépenses du gouvernement fédéral liées au pétrole, Canada, 1973-1980	9
2-1	Variation de la capacité fiscale des provinces et des administrations locales attribuable aux paiements de péréquation et aux transferts du fédéral aux provinces, selon l'approche brute, par province, 1980-1981	18
2-2	Estimations des transferts nets du gouvernement fédéral aux provinces, Canada, 1980-1981	20
2-3	Variation de la capacité fiscale des provinces et des administrations locales attribuable aux paiements de péréquation et aux transferts fédéraux selon l'approche nette, Canada, 1980-1981	21
4-1	Estimation de l'importance et de la répartition de la rente tirée des ressources naturelles, par province ou territoire, 1980	45
5-1	Droits de péréquation par province et total des paiements, selon le régime actuel et différentes formules de péréquation des recettes tirées des ressources naturelles, Canada, 1980-1981	51
5-2	Projection du total des paiements de péréquation, selon le régime actuel et différentes autres formules, Canada, 1980-1981 à 1986-1987	53
5-3	Projection des droits de péréquation par province et du total des paiements, selon le régime actuel et différentes autres formules, Canada, 1982-1983 et 1986-1987	54
6-1	Principaux transferts fédéraux sous forme de subventions spécifiques aux provinces et aux territoires, Canada, 1980-1981	57
6-2	Indice des dépenses totales réelles par habitant encourues par les provinces dans le secteur de la santé, Canada, 1977-1978 à 1980-1981	62

6-3 Indice des dépenses de fonctionnement réelles par étudiant encourues par les provinces dans le secteur de l'enseignement postsecondaire, Canada, 1977-1978 à 1980-1981 62

6-4 Transferts fédéraux en pourcentage des dépenses des provinces, Canada, 1975-1976 à 1980-1981 64

6-5 Dépenses provinciales et transferts fédéraux en pourcentage du produit national brut, Canada, 1975-1976 à 1980-1981 65

7-1 Dépenses pour les soins de santé en pourcentage du produit intérieur brut dans certains pays, 1962 et 1974 70

7-2 Espérance de vie et niveau de certaines ressources dans le secteur de la santé, Canada, 1931-1976 72

7-3 Variations interprovinciales de l'espérance de vie et des dépenses par habitant pour les soins de santé, les hôpitaux et les services de médecins, Canada, 1976 73

7-4 Variations interprovinciales de la capacité hospitalière et du nombre de médecins civils actifs par habitant, Canada, 1931-1975 74

7-5 Coût de fonctionnement par habitant des hôpitaux publics généraux et spécialisés, Canada, 1961-1978 76

7-6 Part attribuable au nombre d'heures de travail, aux taux de salaire horaires et aux autres dépenses de fonctionnement dans la variation annuelle du coût de fonctionnement des hôpitaux par journée d'hospitalisation, Canada, 1961-1978 77

7-7 Variations interprovinciales des dépenses de fonctionnement par habitant, hôpitaux publics généraux et spécialisés, Canada, 1961-1978 77

7-8 Part attribuable au nombre de journées d'hospitalisation par habitant et au coût par journée d'hospitalisation dans la variation interprovinciale des dépenses de fonctionnement des hôpitaux publics généraux et spécialisés, Canada, 1961-1978 78

7-9 Part attribuable à la répartition provinciale par groupe d'âge dans la variation interprovinciale des journées d'hospitalisation par habitant, hôpitaux publics généraux et spécialisés, Canada, 1961-1977 79

7-10 Part attribuable aux heures de travail, aux taux de salaire horaires et aux autres dépenses de fonctionnement dans la variation interprovinciale du coût de fonctionnement des hôpitaux publics généraux et spécialisés par journée d'hospitalisation, Canada, 1961-1978 81

7-11 Population par médecin civil actif, par province, Canada, 1961-1980 84

7-12 Variation interprovinciale des services de médecins par habitant, Canada, années financières 1974-1975 à 1977-1978 85

9-1 Degré de contrôle des gouvernements provinciaux sur l'imposition des revenus aux termes de divers accords, Canada, 1941-1982 102

9-2 Taux de l'impôt sur le revenu, 1981 103

A-1 Migration quinquennale nette entre les provinces, Canada, 1951-1980 155

B-1 Recettes perçues sur les ressources naturelles dans chaque province, par type de ressources, Canada, 1980-1981 165

B-2 Estimation faible de la rente non récupérée par les provinces productrices sur le pétrole brut, le gaz naturel, les gaz de pétrole liquéfiés et l'hydro-électricité, Canada, 1980 166

B-3 Estimation élevée de la rente non récupérée par les provinces productrices sur le pétrole brut, le gaz naturel, les gaz de pétrole liquéfiés et l'hydro-électricité, par province, Canada, 1980 167

B-4 Estimations faible et élevée de la valeur totale et de la valeur par habitant de la rente tirée des ressources naturelles, par province, Canada, 1980 168

B-5 Estimations faible et élevée de la redistribution nette de la rente sur le pétrole brut entre les provinces, Canada, 1980 169

B-6 Estimations faible et élevée de la redistribution nette de la rente sur le gaz naturel et la production de gaz de pétrole liquéfiés entre les provinces, Canada, 1980 170

B-7 Estimation de la redistribution nette de la rente sur l'hydro-électricité aux autres provinces, Canada, 1980 172

B-8 Estimation de la redistribution nette de la rente tirée des ressources naturelles aux autres provinces par l'intermédiaire de la péréquation, Canada, 1980-1981 173

B-9 Estimations faible et élevée de la répartition nette du montant total et du montant par habitant de la rente tirée de ressources naturelles, par province, Canada, 1980 174

D-1 Indices de croissance des dépenses publiques et totales de santé en pourcentage du PIB pour certains pays, 1962-1974 183

D-2 Part attribuable au taux d'admission dans les hôpitaux et à la durée du séjour à l'hôpital dans la variation interprovinciale des journées d'hospitalisation par habitant, hôpitaux publics généraux et spécialisés, Canada, 1961-1977 183

D-3 Part attribuable aux soins infirmiers, aux services diagnostiques et thérapeutiques, à l'enseignement et aux services de soutien administratif dans la variation interprovinciale des heures de travail par journée d'hospitalisation et du coût par journée d'hospitalisation, Canada, 1961-1978 184

D-4 Part attribuable aux soins infirmiers, aux services diagnostiques et thérapeutiques, à l'enseignement et aux services de soutien administratif dans la variation interprovinciale des taux de salaire horaires par journée d'hospitalisation et du coût par journée d'hospitalisation, Canada, 1961-1978 185

D-5 Part attribuable aux soins infirmiers, aux services diagnostiques et thérapeutiques, à l'enseignement et aux services de soutien administratif dans la variation interprovinciale des autres dépenses de fonctionnement et du coût par journée d'hospitalisation, Canada, 1961-1978 186

D-6 Part attribuable aux journées d'hospitalisation par habitant et au coût par journée d'hospitalisation dans la variation interprovinciale des dépenses de fonctionnement des hôpitaux publics généraux et spécialisés, avec et sans les établissements de soins psychiatriques, Canada, 1976-1978 187

D-7 Dépenses provinciales pour les services de santé complémentaires par journée passée en établissement, selon certains types d'usagers, Canada, 1977-1978 188
D-8 Dépenses provinciales par habitant pour les services de médecins, Canada, 1960-1979 188
D-9 Part attribuable à la spécialisation dans la variation interprovinciale de la quantité de services par équivalent de médecin à temps plein, Canada, 1974-1976 189
D-10 Comparaison entre la production de services médicaux et les revenus des médecins, par province, Canada, 1974-1976 189
D-11 Revenus imposables relatifs de certaines professions, par province, Canada, 1961, 1971 et 1978 190

Graphiques

1-1 Dépenses du gouvernement fédéral, des provinces et des administrations locales en pourcentage du produit national brut, 1950-1980 4
2-1 Paiements de péréquation en pourcentage de la dépense nationale brute, années financières 1957-1958 à 1980-1981 16
6-1 Dépenses totales de santé par habitant des gouvernements provinciaux, Canada, 1972-1973 à 1980-1981 61
6-2 Transferts fédéraux par habitant au titre de l'assurance-hospitalisation, de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire avant l'entente sur le financement des programmes établis, par province, 1976-1977 66
6-3 Gain net par habitant découlant du transfert d'un milliard de dollars sous forme de paiements de péréquation ou de subventions proportionnelles à la population, par province, Canada, 1980-1981 67
7-1 Répartition des principales dépenses de soins de santé personnels, par type de dépenses, Canada, 1926-1978 72
7-2 Nombre de lits dans les établissements de soins psychiatriques, par province, Canada, 1970 à 1978-1979 82
7-3 Revenus imposables relatifs de certaines professions, Canada, 1946-1978 87

Membres de l'équipe

David O. Sewell, directeur

Recherche

David Anderson
Ludwig Auer
Réal Cournoyer
Alain Denhez
Denis Gauthier
Constantine Kapsalis
Russell Krelove
Baxter MacDonald
Pierre Poirier
Richard C. Zuker

Consultants

Gérard Bélanger
Université Laval
Robin Boadway
Université Queen's
Frank R. Flatters
Université Queen's
Pierre Fortin
Université Laval
Walter Hettich
Université Carleton
Glenn P. Jenkins
Université Harvard
Bruce Macdonald
Rédacteur
Richard Simeon
Université Queen's
Stanley L. Winer
Université Carleton

Cabinet du président
John Knubley
(Recherche et rédaction)

Personnel de soutien

Dorothy Barrette
Suzanne Dorion
Micheline St-Cyr
John Serjak
Grace Shane

Membres du Comité consultatif sur le fédéralisme fiscal

Stuart Anderson
Winnipeg
Clarence Barber
Université du Manitoba
Richard M. Bird
Université de Toronto
Robert B. Bryce
Ottawa
R. M. Burns
Victoria
John F. Graham
Université Dalhousie
Pierre Lortie
Chambre de commerce du district de Montréal
André Raynauld
Université de Montréal
Anthony D. Scott
Université de la Colombie-Britannique
T. K. Shoyama
Université de Victoria

Rédaction, traduction et production

Theresa Hodgins
Christine Laliberté
Annette Martin

Louis Chabot
J.-Gilles Guertin
Jean-Paul Vallée

Louise Séguin-Guénette
Louise Desforges
Lynn Landriau
Yvonne Sawyer
Linda Wathier

Christine Johnson
Claude Sigouin